UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA PENHA SOUSA NASCIMENTO

DEMANDAS ESTRUTURAIS E A CULTURA JURÍDICA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS DE INTERESSES:

Estudo de caso à luz das diretrizes do processo estrutural

BRASÍLIA

2025

MARIA PENHA SOUSA NASCIMENTO

DEMANDAS ESTRUTURAIS E A CULTURA JURÍDICA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS DE INTERESSES:

Estudo de caso à luz das diretrizes do processo estrutural

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.
Orientadora: Profa. Dra. Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes.

BRASÍLIA

2025

MARIA PENHA SOUSA NASCIMENTO

DEMANDAS ESTRUTURAIS E A CULTURA JURÍDICA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS DE INTERESSES:

Estudo de caso à luz das diretrizes do processo estrutural

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.
Orientadora: Profa. Dra. Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes.

Aprovação em: 20/02/2025

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes

UnB

Presidenta

Professora Doutora Fernanda de Carvalho Lage

UnB

Examinadora Interna

Professora Doutora Christine Oliveira Peter da Silva

UNICEUB

Examinadora Externa à Instituição

Professora Doutora Mayara Ferrari Longuini

FAAP

Examinadora Externa à Instituição

(Suplente)

Dedico este trabalho a Elis, minha neta, que intensifica, com suas brincadeiras e perguntas insistentes, a minha curiosidade perante os acontecimentos do mundo.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sou grata pela experiência de estar no mundo, com sua inexplicável combinação de energias que me colocam diante de desafios, dentre eles cursar o Mestrado na Universidade de Brasília, o que ampliou a minha visão de mundo e tem me levado a construir, desconstruir e reconstruir ideias. Por essa conquista, meus agradecimentos se dirigem especialmente:

Aos meus ascendentes, em especial minha mãe Maria e minha avó Josefa pela força feminina que me habita e me ajuda a superar momentos difíceis e a seguir em frente com novos propósitos. Também agradeço às pessoas que direta ou indiretamente me afetaram positivamente, a partir dos meus primeiros anos de vida.

Aos meus filhos Manoela, Fernando e Isabel, extensão da minha existência, pelo crescente afeto que nos liga, intensificado com a chegada da Elis. O convívio com personalidades tão diferentes, nos momentos de alegria e de dificuldades, ampliou o meu respeito pelas pessoas e suas diferenças.

Ao Tribunal de Justiça do estado do Acre, pela sua importância indelével na minha trajetória profissional e consequentes reflexões que se somaram às razões para a escolha do tema da presente pesquisa.

Aos professores e professoras das disciplinas cursadas durante o mestrado no PPGD, pelos ensinamentos que contribuíram para a construção da investigação. O meu agradecimento se estende à professora Doriana Daroit, por quem passei a nutrir admiração quando cursei, no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania PPGDH/UnB, como aluna especial, a disciplina “Tópicos em Direitos Humanos e Cidadania III: Tecnologia, Sociedade e Direitos Humanos”. Suas aulas despertaram o meu interesse pelas ideias de Bruno Latour, que me instigam a compreender os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário para garantir o acesso à justiça.

Expresso a minha gratidão à professora Mariana Devezas, minha orientadora, pelas valiosas aulas na disciplina “Jurisdição Administrativa”, além da liberdade e apoio que me foram dados para definir o tema da pesquisa e os caminhos para desenvolvê-lo. Sinto-me mais preparada para novos desafios acadêmicos.

Manifesto meus agradecimentos às professoras Christine Peter, Fernanda Lage e Mayara Longuini, membras da banca examinadora da minha dissertação, por terem aceitado o convite para essa missão que envolveu tempo de leitura para avaliação do meu trabalho.

Às queridas amigas Camila Monferrari, Ingrid Reale, Raquel Amorim e Suziany Venâncio, pelas alentadas trocas de ideias, especialmente nos momentos de adversidades. A leveza dessas amizades, construídas durante o mestrado, atenuou o cansaço da longa jornada de estudos.

“Esta Universidade de Brasília existe para tomar esses problemas em sua carnalidade, a fim de equacioná-los. Existe, para entender o Brasil com toda profundidade, e a primeira tarefa que se impõe no exercício dessa missão é ter a coragem de levar os olhos para ver nossa realidade, é perscrutá-la, é examiná-la e analisá-la. O Brasil, entendido como seu povo e seu destino, é nosso tema e nosso problema.”

(RIBEIRO, Darcy. Universidade para quê? Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986).

RESUMO

A presente pesquisa tem como foco os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário para identificar e tratar adequadamente demandas estruturais que integram o seu crescente acervo de processos. Essas demandas, por serem originárias de litígios cuja solução reclama providências prospectivas, graduais e duradouras, não se ajustam às técnicas tradicionais de tratamento de conflitos de interesses. A partir dessa premissa foram analisados trabalhos produzidos por magistradas e magistrados no âmbito do Programa de Mestrado da Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM), que perpassam teoria e prática aplicáveis às demandas estruturais e propiciam, ainda que parcialmente, visão sobre as dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário para identificar e tratar adequadamente litígios estruturais. A investigação culminou na análise empírica de atos praticados em demandas estruturais destinadas a garantir o direito à cidade, tomando-se como referência ações civis públicas sobre loteamentos irregulares e clandestinos que tramitaram ou tramitam em unidade judiciária da Comarca de Rio Branco-Acre. O aprofundamento da pesquisa, com abordagem qualitativa e método preponderantemente dedutivo se desenvolveu em quatro capítulos, além da introdução e considerações finais, e corroborou a hipótese de que os resultados insatisfatórios quanto ao tratamento das demandas estruturais têm como uma de suas principais causas a cultura jurídica brasileira de tratamento de conflitos de interesses, que busca solucionar litígios por meio da sentença, com pouca abertura para o diálogo e a participação dos grupos interessados. Foram apontados possíveis caminhos convergentes para uma tutela jurisdicional efetiva em casos que, para além de recursos públicos, exigem diálogo interinstitucional e social.

Palavras-chave: Poder Judiciário; litígio estrutural; processo estrutural; cultura jurídica; direito à cidade.

ABSTRACT

This research focuses on the challenges faced by the Judiciary in identifying and adequately handling structural demands that are part of its growing caseload. Since these demands originate from disputes whose resolution requires prospective, gradual and long-lasting measures, they do not fit into traditional techniques for handling conflicts of interest. Based on this premise, the works produced by judges within the scope of the Master's Program of the National School for the Training of Judges (ENFAM) were analyzed, which cover theory and practice applicable to structural demands and provide, albeit partially, insight into the difficulties faced by the Judiciary in identifying and adequately handling structural demands. The investigation culminated in an empirical analysis of acts performed in structural demands aimed at guaranteeing the right to the city, taking as reference public civil actions about irregular and clandestine subdivisions that were or are being processed in the judicial unit of Rio Branco's County, in the State of Acre. The in-depth research with a qualitative approach and predominantly deductive method was developed in four chapters, besides the introduction and final considerations, and corroborated the hypothesis that one of the main causes of the unsatisfactory results regarding the treatment of structural demands is the Brazilian legal culture of handling conflicts of interest, which seeks to resolve disputes through sentences with little openness to dialogue and to the participation of interested groups. Possible convergent paths were pointed out for effective judicial protection in cases that, aside from public resources, require interinstitutional and social dialogue.

Keywords: Brazilian Judiciary; structural conflict; structural litigation; legal culture; right to the city.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Evolução dos índices de conciliação no Poder Judiciário (2015 a 2023).....29
Figura 2 – Quadro comparativo das características dos modelos de tratamento de conflitos de interesses (autocompositivo e heterocompositivo).....46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados do IBGE sobre educação, economia, saúde e meio ambiente em Rio Branco-Acre.....78
Tabela 2 – Relação de 7 demandas estruturais sobre loteamentos irregulares e clandestinos em tramitação na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco.....80
Tabela 3 – Informações sobre a situação dos loteamentos na fase de execução de sentença.....91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **14**

1 O TRATAMENTO DE CONFLITOS DE INTERESSES NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO **22**

1.1 Sistema de jurisdição única: pêndulo entre as vantagens e desvantagens ao acesso à justiça **26**

1.2 Demandas estruturais no sistema brasileiro de jurisdição única **30**

1.3 Demandas estruturais na visão de membros do Poder Judiciário **35**

2 DESAFIOS AO TRATAMENTO ADEQUADO DE DEMANDAS ESTRUTURAIS **45**

2.1 Cultura da sentença como obstáculo ao tratamento adequado das demandas estruturais **48**

2.2 Fortalecimento de redes de interrelações em demandas estruturais **52**

2.3 O Ministério Público como ator na construção de soluções para litígios estruturais **57**

3 O DIREITO À CIDADE E O DIREITO ACHADO NA RUA **62**

3.1 Direito à cidade na Constituição Federal de 1988 ..... **66**

3.2 Instrumentos da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para garantir o direito à cidade **70**

3.3 Barreiras para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na esfera judicial **72**

4 ESTUDO DE CASO: LITÍGIOS ESTRUTURAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE EM RIO BRANCO-ACRE **76**

4.1 O direito à cidade em Rio Branco-Acre **78**

4.2 Ações civis públicas sobre o direito à cidade (Comarca de Rio Branco-Acre) à luz do processo estrutural **80**

4.2.1 Fase extrajudicial **82**

4.2.2 Postulação **84**

4.2.3 Intrução e julgamento **85**
4.2.4 Cumprimento de sentença **90**
4.3 Propostas de mudanças voltadas ao tratamento adequado das demandas estruturais **93**

CONSIDERAÇÕES FINAIS **97**

REFERÊNCIAS **100**

INTRODUÇÃO

A busca pela solução de litígios estruturais na esfera judicial tem provocado debates dentro e fora do Poder Judiciário, que passou a ser provocado, nos últimos anos, com desafiante onda de demandas estruturais, por meio das quais os interessados buscam a tutela judicial para reverter estados de desconformidade de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, com ênfase na concretização, efetividade ou omissão de políticas públicas. Essas demandas, por serem originárias de litígios cuja solução reclama providências prospectivas, graduais e duradouras, não se ajustam à cultura jurídica brasileira de tratamento de conflitos, que busca solucionar o conflito por meio de uma sentença, com pouca abertura para o diálogo e a participação dos grupos interessados.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal são exemplos emblemáticos de demandas estruturais, entre outras, as seguintes Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental sobre: o sistema carcerário brasileiro[1] (ADPF 347), a letalidade da atuação policial no Rio de Janeiro (ADPF 635), a proteção à saúde das comunidades indígenas (ADPF 709) e quilombolas (ADPF 742), o combate ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica (ADPF 760), o acesso igualitário aos serviços de saúde do SUS para as pessoas trans e travestis (ADPF 787), o combate ao racismo estrutural (ADPF 973) e direitos das pessoas em situação de rua (ADPF 976). Em razão de demandas dessa natureza, o STF criou, por meio da Resolução n. 790/2022, o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), com a finalidade de auxiliar a referida Corte na resolução de processos voltados a reestruturar determinado estado de coisas em desconformidade com a Constituição Federal e os que exigem,

[1] A mais antiga dessas ações, a ADPF 347, foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, que denunciou o cenário de grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos e postulou ao STF a declaração da existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro e consequente adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos encarcerados, decorrentes de ações e omissões dos poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal. O pedido, julgado parcialmente procedente, resultou na seguinte tese fixada pelo STF: "1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos". (STF, Tribunal Pleno, Relator: Min. Marco Aurélio; Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso; julgamento: 04/10/2023; Publicação: 19/12/2023).

para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, nos termos do art. 3º, parágrafo único (BRASIL, 2022).

Referidas demandas mostram que o Poder Judiciário pode influenciar a formulação, deliberação e implementação de políticas públicas, ainda que sob as formalidades da prática judicial. O impacto dessa atuação, embora fortemente criticado, consolidou-se como marco recente na longa trajetória do Poder Judiciário brasileiro[2], que passa por transformações influenciadas por necessidades sociais e políticas de cada época, a exemplo da revolução digital em curso, intensificada a partir da pandemia de Covid-2019, quando a prática de atos administrativos e jurisdicionais se tornou realidade viabilizada pela utilização das novas tecnologias de informação e comunicação.

Demandas estruturais não se restringem ao Supremo Tribunal Federal. Tanto uma pequena unidade jurisdicional do interior do estado de São Paulo quanto outra do estado do Acre podem ser provocadas a deliberar sobre ações oriundas de litígios estruturais. Mas o Poder Judiciário, apesar de sua estrutura (Constituição Federal, art. 92 a 126), com políticas judiciárias voltadas ao tratamento adequado de conflitos de interesses[3], não tem pacificado, com a almejada eficiência, conflitos levados ao seu conhecimento, especialmente aqueles decorrentes de problemas coletivos estruturais. O aumento crescente da judicialização tem se refletido negativamente na capacidade do Poder Judiciário de garantir uma ordem jurídica justa a todos que buscam a tutela judicial. Boas práticas no âmbito judicial sobre demandas estruturais provêm do esforço individual de magistrados e magistradas, e não de ação coordenada do Poder Judiciário.

O processo estrutural, e não o modelo tradicional de solução de conflitos adotado na

[2] O Manual de Gestão da Memória do Poder Judiciário apresenta a seguinte narrativa sobre a origem do Poder Judiciário no Brasil: ”No Brasil, as instituições judiciárias remontam aos primeiros anos de colonização portuguesa no continente americano. A expedição de Martim Afonso de Sousa, partida de Lisboa em 1530, marcou importante transição, pois, como capitão-mor da frota, foi investido de amplos poderes judiciais, tendo-lhe sido concedida plena autoridade legal em todos os casos civis e criminais, de modo que esses poderes estendiam-se aos membros da expedição e a todas pessoas do Brasil (SCHWARTZ, 2011). A Justiça colonial reproduzia as formas portuguesas, sendo uma espécie de Justiça real. Desde o século XIII, na Europa, a Justiça era um importante atributo do rei. Não havendo ainda a clássica teoria da tripartição de poderes de Montesquieu, o Estado era um amálgama de funções ao redor do rei, de modo que a Justiça real absorvia atividades políticas e administrativas ao mesmo tempo em que coexistia com outras jurisdições como a eclesiástica (WEHLING, 2004; BÖTTCHER, 2020a)” (CNJ, 2021, p. 88-89).

[3] A solução adequada de conflitos de interesses que emergem da sociedade atual, impulsiona a política judiciária instituída pelo CNJ conforme Resolução 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

esfera judicial, tem sido indicado para tratamento das demandas estruturais. Essas demandas, embora sejam objeto de artigos, livros e seminários, comportam ângulos variados de abordagens e a sua discussão ainda não alcançou abrangência satisfatória na magistratura. A própria Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam[4], na apresentação do livro intitulado "Demandas estruturais e litígios de alta complexidade – Casos práticos analisados no Programa de Mestrado da Enfam", publicado em 2022, reconheceu a incipiência do tema no debate acadêmico e judicial, especialmente no tocante aos magistrados e magistradas brasileiros.

A referida obra é uma pequena amostra do desafio do Poder Judiciário em dar respostas adequadas a demandas em que são discutidos problemas estruturais, os quais, como dito, não comportam resposta pelos métodos tradicionais de solução de conflitos. No REsp 1.854.842, interposto nos autos de ação civil pública, que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, o Superior Tribunal de Justiça admitiu ser desafiante a solução de litígios estruturais, por sua "natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual" (STJ, REsp 1.854.842).

O julgado destacado orienta no sentido de que o Poder Judiciário deve oferecer tratamento adequado a esses litígios, embora a legislação brasileira não ofereça os instrumentos para solucioná-los na esfera judicial. Mas há empecilhos ao pretendido tratamento adequado às demandas em curso no Poder Judiciário, especialmente as estruturais, como i) a impressionante quantidade de 83,8 milhões de processos em tramitação no Judiciário brasileiro no encerramento do ano de 2023, com aumento de 3 milhões de casos novos em relação a 2022 (CNJ, 2024, p. 15); ii) os conflitos de interesses, em sua maioria, continuam sendo decididos pelos juízes, e não mediante consenso entre as partes, como decorrência da cultura jurídica; iii) a falta de especialização de magistrados e magistradas em litígios estruturais.

Diante desse contexto, o presente trabalho, norteado pela pergunta "Como a cultura jurídica obsta o tratamento adequado das demandas estruturais?", parte da premissa de que as demandas estruturais não podem ser resolvidas por meio da aplicação de regras processuais

[4] A Enfam, criada pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, foi instituída em 30 de novembro de 2006, pela Resolução n. 3 do Superior Tribunal de Justiça, com a missão de promover, regulamentar e fiscalizar os cursos oficiais para ingresso e promoção na carreira da Magistratura. Seus objetivos abrangem fomentar pesquisas, estudos e debates relevantes para o aprimoramento dos serviços judiciários e da prestação jurisdicional.

tradicionais, para colocar em questionamento os reflexos da cultura jurídica de tratamento de conflitos de interesses na condução dessas demandas. Contribui fortemente para tal inquietação o fato de que a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, embora instituída pelo Conselho Nacional de Justiça há quase quinze anos, por meio da Resolução 125/2010, quando pouco se falava a respeito de demandas estruturais, não tem se mostrado satisfatória, porquanto as demandas, em sua maioria, continuam sendo decididas pelos magistrados e magistradas, e não pelos meios autocompositivos. É o que revela o "Relatório Justiça em Números 2024", no qual consta que, no ano de 2023, foram proferidas 12,1% sentenças homologatórias de acordo, percentual menor do que o ano anterior (CNJ, 2024, p. 252).

Além da cultura jurídica, constitui obstáculo ao desejado tratamento adequado dos conflitos de interesses a crescente litigiosidade no sistema brasileiro de jurisdição única, assentado atualmente no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, que atribui ao Poder Judiciário a deliberação definitiva sobre conflitos de natureza privada e sobre conflitos em que há interesse da Administração Pública. O Brasil, como a maioria dos países da América Latina, não possui justiça administrativa especializada em áreas de saúde, educação, tributos, urbanismo, dentre outras relacionadas à atuação estatal. O Poder Judiciário, se for provocado pelo interessado, tem palavra final sobre atos omissivos ou comissivos praticados pela Administração Pública, ainda que instâncias administrativas tenham deliberado sobre o assunto.

Nesse cenário, tem sido desafiante para o Poder Judiciário brasileiro promover a entrega de serviços judiciais com celeridade, menor dispêndio e maior qualidade, como propõe o modelo gerencial de administração pública introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (Reforma Administrativa), o qual, focado no princípio da eficiência, destina-se a tornar o aparelho estatal menos dispendioso, com serviços de melhor qualidade à população. O referido estoque de mais de 80 milhões de processos em tramitação no Judiciário brasileiro desafia essa almejada eficiência, ainda que sejam desconsiderados os processos suspensos, que reduzem tal montante a 63,6 milhões de ações judiciais em andamento no ano de 2023 (CNJ, 2024, p. 19). O mesmo Relatório demonstra que a alta produtividade dos magistrados, que cresceu 6,8% em 2023 (CNJ, 2024, p. 20), não tem sido suficiente para a diminuição satisfatória do estoque de processos, sendo incerta, ademais, a qualidade das decisões proferidas nos casos julgados.

Mesmo que não se leve em conta as execuções fiscais, consideradas as maiores

responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário[5], persistiria elevada quantidade de demandas em que a Administração Pública é parte, tanto nos juizados da Fazenda quanto nas varas da Fazenda Pública, sobre diversas e complexas matérias administrativas, inclusive demandas decorrentes de problemas estruturais, destinadas a reverter estados de desconformidade de direitos fundamentais e constitucionais. No caso de demandas estruturais sobre o direito à cidade, três décadas se passaram entre o crescimento vertiginoso das cidades brasileiras na década de 70 e a promulgação da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana e estabeleceu suas diretrizes gerais, dentre outras providências.

Embora a Constituição Federal de 1988 esteja em vigor há mais de trinta anos, e o Estatuto da Cidade há mais de vinte anos, problemas estruturantes afetam o meio ambiente, a saúde e o bem-estar da população, caracterizando violações ao direito à cidade. Tomando-se como exemplos São Paulo, capital do estado de São Paulo, e Rio Branco, capital do estado do Acre, verifica-se que violações ao direito à cidade permeiam tanto o cotidiano da primeira, cidade mais populosa do Brasil e uma das maiores metróples do mundo, com 11.451.999 habitantes (Censo IBGE 2022), quanto da segunda, pequena cidade do Norte do Brasil, com 364.756 habitantes (Censo IBGE 2022). Os jornais de ambas as cidades noticiam, diariamente, problemas que afetam o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. No segundo semestre de 2024, o ar poluído pela fumaça das queimadas invadiu as referidas cidades, o que ensejou, no Acre, a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público daquele estado, na qual são postuladas medidas do Poder Público para combater os incêndios florestais na região (MPAC, 2024).

No caso de demandas estruturais sobre o direito à cidade, os respectivos problemas, em sua maioria, estão diretamente relacionados com a omissão do poder público municipal de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Loteamentos irregulares e clandestinos têm na ausência de políticas eficientes de moradia a principal causa de sua existência. Exemplificam esse problema ações civis públicas que foram propostas pelo Ministério Público do Acre, por meio das quais se transferiu para a

[5]As execuções fiscais representam 31% do total de casos pendentes e 59% das execuções pendentes no Poder Judiciário, e, caso fossem desconsideradas, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria reduzida de 70,5% para 64,7%, em 2023 (CNJ, 2024, p.22).

esfera judicial a discussão e a pretendida solução de problemas urbanísticos estruturais agravados com o crescimento da cidade de Rio Branco-Acre. As ações tramitaram, e algumas ainda tramitam (cumprimento de sentença) nas Varas da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco-Acre. Demandas estruturais sobre o direito à cidade, com ênfase na análise de algumas dessas ações civis públicas, fazem parte do recorte desta dissertação.

A partir da observação dos atos praticados nessas ações, que não resolveram a situação indesejada, surgiu o questionamento sobre as razões da inefetividade das decisões nelas proferidas, se foram utilizadas estratégias estruturais nas fases extrajudicial e judicial. Isso porque persistem irregularidades nos loteamentos, apesar das sentenças favoráveis confirmadas em grau de recurso.

Investigar, à luz das diretrizes do processo estrutural, as interações ocorridas nos casos analisados pode levar a novos caminhos para abordagem e solução de problemas dessa natureza. Importa descrever essas interações e seus reflexos no direito fundamental de acesso à justiça, que não se concretiza com a simples garantia de postular uma pretensão junto ao órgão judiciário, mas pressupõe o acesso a uma ordem jurídica justa, com adoção dos meios adequados para solução das disputas. Para tanto, realizou-se pesquisa para compreender as razões da inefetividade das decisões proferidas nas demandas examinadas, esperando-se que os resultados iluminem caminhos para que os litígios estruturais, especialmente aqueles sobre o direito à cidade, recebam tratamento adequado, em consonância com suas peculiaridades.

O estudo ora proposto, por colocar em evidência problemas estruturais do Poder Judiciário, que dificultam o tratamento adequado dos conflitos de interesses, notadamente em demandas estruturais, tem o potencial de preencher lacunas e contribuir com novas reflexões acerca do tema. Entende-se como relevante e oportuna a pesquisa em face do aumento das demandas estruturais e a urgência de lhes dar tratamento adequado, o que se soma às colaborações para garantia de acesso à ordem jurídica justa.

O trabalho tem como objetivos i) compreender a relação entre decisões ineficazes proferidas pelo Poder Judiciário em demandas de natureza estrutural e a cultura jurídica de tratamento de conflitos de interesses ii) analisar a atuação do Ministério Público do estado do Acre e do Poder Judiciário do mesmo estado em relação às demandas estruturais sobre o direito à cidade; iii) apontar possíveis caminhos para o tratamento adequado de demandas estruturais.

Levando-se em consideração o problema da pesquisa e a hipótese de que a cultura jurídica de tratamento dos conflitos de interesses constitui um dos principais obstáculos ao

tratamento adequado das demandas estruturais, os principais conceitos a serem utilizados no desenvolvimento do trabalho serão litígio estrutural, processo estrutural, cultura jurídica e direito à cidade. Entende-se que esses conceitos poderão nortear o estudo das práticas judiciais e suas implicações ao tratamento das demandas estruturais.

Sobre o percurso metodológico, importa dizer que a ideia para realização do presente trabalho surgiu a partir de inquietações da pesquisadora com os resultados oriundos da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, que embora instituída há mais de dez anos, não sensibilizou as partes e operadores do direito sobre as vantagens da mudança da cultura da sentença para a cultura do consenso. De início, pretendia-se mapear a trajetória de avanços, retrocessos e/ou estagnação da referida política e apontar possíveis caminhos para sua melhoria. Simultaneamente, surgiu o interesse em pesquisar a atuação do Poder Judiciário em demandas estruturais, cujo tratamento adequado encontra maiores obstáculos do que as demandas individuais, embora em ambas deva ser prestigiado o diálogo e a cooperação estimulados pela comentada política e pelo Código de Processo Civil de 2015. Estabelecida a conexão entre os referidos temas, optou-se por abordar a referida política no contexto das demandas estruturais da competência do primeiro grau de jurisdição da justiça estadual, que possui a maior quantidade de processos e, por conseguinte, enfrenta maiores desafios para identificar e conduzir adequadamente as demandas estruturais.

A presente investigação está embasada predominantemente em levantamentos bibliográficos e dados extraídos de ações civis públicas sobre loteamentos irregulares e clandestinos, com foco na atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público em demandas estruturais que visam assegurar o direito à cidade. As principais fontes de informação primária são a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015) e a Resolução n. 125/2010 do CNJ, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Para uma visão geral sobre o funcionamento do Poder Judiciário, utilizou-se o "Relatório Justiça em Números 2024". Diante da ausência de dados específicos sobre processos estruturais no referido Relatório, fez-se busca no sítio eletrônico da Enfam, que resultou no acesso ao livro intitulado "Demandas estruturais e litígios de alta complexidade – Casos práticos analisados no Programa de Mestrado da Enfam", publicado em 2022, primeira obra no âmbito da Enfam que reúne pesquisa de magistrados e magistradas sobre demandas estruturais.

Além dessa obra, utilizou-se na primeira parte da pesquisa, artigos e livros sobre litígios e processo estrutural, inclusive de autores com experiência na magistratura e no Ministério Público. A partir do terceiro capítulo, a investigação passou a abranger o estudo sobre o direito à cidade, adotando-se como principal fonte o Volume 9 (Introdução Crítica ao Direito Urbanístico)[6], que integra a gigantesca produção teórica e prática de O Direito Achado na Rua. Essa obra converge com o tema pesquisado, que aponta dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário quando chamado a decidir questões estruturais, a exemplo daquelas que envolvem o exercício do direito à cidade.

A pesquisa avançou empiricamente para a análise de ações civis públicas da 1ª Vara da Fazenda Pública, onde tomou-se conhecimento da existência de sete ações em andamento sobre loteamentos irregulares e clandestinos instalados na cidade de Rio Branco-Acre. Os processos, de natureza pública, foram consultados por meio do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Acre, portal de serviços e-SAJ. O aprofundamento da pesquisa, com abordagem qualitativa e método preponderantemente dedutivo se desenvolveu em quatro capítulos, além da introdução e considerações finais, e corroborou a hipótese de que os resultados insatisfatórios quanto ao tratamento adequado das demandas estruturais decorrem predominantemente da cultura jurídica brasileira de tratamento de conflitos, que busca, repita-se, solucionar o conflito por meio de uma sentença, com pouca abertura para o diálogo interinstitucional e social.

[6] Os cinquenta artigos que compõem a obra estão distribuídos nas seguintes seções: O direito achado na rua e uma perspectiva crítica para o Direito Urbanístico (Parte I); O direito à cidade como paradigma do Direito Urbanístico (Parte II); Estratégias de atuação para concretização do Direito Urbanístico no Brasil (Parte III); O Direito Urbanístico aplicado para a promoção da política urbana (Parte IV); e Retratos da produção social do Direito Urbanístico (Parte V).

1 O TRATAMENTO DE CONFLITOS DE INTERESSES NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Os conflitos fazem parte do cotidiano das pessoas e das instituições. Sem o conflito o Poder Judiciário e demais Poderes da República não existiriam. Como a deusa Themis, cujas esculturas e pinturas podem variar em cores, tamanho e sofisticação, mas não quanto ao gênero e artefatos que a caracterizam, o Poder Judiciário brasileiro passa por transformações, mas continua a ser visto como lugar marcado pela solenidade e austeridade, onde se busca a decantada e tão subjetiva justiça, constantemente violada ou ameaçada pelo conflito.

O Poder Judiciário brasileiro, em grandes ou pequenas unidades jurisdicionais, costuma ser a última esperança daqueles que buscam a proteção de seus direitos diante de litígios de natureza pública ou privada. Para cumprimento da sua missão de pacificar conflitos, tem passado por transformações que se intensificaram nas três últimas décadas. O computador e outros aparelhos destinados à informação e à comunicação, chamados de novas tecnologias, modificaram a rotina forense. Os profissionais do direito, diversamente do que ocorria há poucos anos, podem exercer suas funções sem deslocamentos aos fóruns ou tribunais. Ferramentas de Inteligência Artificial, como o Projeto Victor brasileiro[7], do STF, têm otimizado tarefas repetitivas que consomem tempo e recursos humanos e financeiros, com reflexos na entrega da prestação jurisdicional.

A revolução digital em curso no Poder Judiciário emergiu das reformas do Estado e do Poder Judiciário (Emendas Constitucionais n. 19/1998 e n. 45/2004, respectivamente), as quais foram influenciadas pela onda mundial de modernização do Estado, iniciada na década de oitenta, com o propósito de modernizar e agilizar a administração pública burocrática. Esse modelo foi substituído pelo modelo gerencial, que tem sua base no princípio da eficiência, introduzido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. A Reforma do Judiciário, em sintonia com a Reforma do Estado, incluiu, no rol dos direitos e garantias fundamentais, a disposição sobre a razoável duração do processo (CF/1988, art. 5º, LXXVIII), um dos aspectos do direito de acesso à justiça (CF/1988, art. 5º, XXXV).

Watanabe (2011, p. 385) defende que a garantia do acesso à justiça pressupõe uma

[7]Rosário (2024, p. 43), esclarece que o Projeto Victor, vanguarda de um movimento de inovação no Judiciário que tem como corolário inúmeros outros projetos, foi realizado integralmente pela Universidade de Brasília (UnB), com o apoio e a participação dos servidores do STF, e teve como objetivo aplicar métodos de aprendizado de máquina para o reconhecimento de padrões nos processos jurídicos relativos a julgamentos de repercussão geral na Corte Constitucional.

ordem jurídica justa, e não apenas acesso ao Poder Judiciário. Discordar dessa ideia não se mostra razaoável, pois, quem busca a tutela jurisdicional tem a legítima expectativa de que a solução para o conflito levado ao conhecimento do Poder Judiciário terá uma resposta adequada a sua natureza e peculiaridade, em tempo razoável. Respostas tardias, mal elaboradas ou incongruentes com a tutela necessária violam, igualmente, o princípio constitucional do acesso à justiça. Dinamarco (2009, p. 118) sintetiza essa ideia ao assinalar que não alcança justiça substancial "quem não consegue sequer o exame de suas pretensões pelo Poder Judiciário e também quem recebe soluções atrasadas ou mal formuladas para suas pretensões, ou soluções que não melhorem efetivamente a vida em relação ao bem pretendido".

Arenhart (2021, p. 42-43) defende, igualmente, que a garantia de acesso à justiça não pode ser compreendida de forma restrita a levar ao conhecimento do Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito. A esse respeito questiona: "se os custos do acesso fossem elevados, se a tutela oferecida fosse inadequada, se a resposta jurisdicional fosse manifestamente intempestiva, teria, em concreto, havido a garantia de acesso à jurisdição?". Em arremate a ideia que recusa o acolhimento da garantia de acesso à justiça apenas em sua literalidade, afirma que:

> É evidente que só há verdadeira garantia de acesso ao Judiciário se aquele que postula em juízo pode obter uma resposta útil, eficaz, tempestiva e adequada. Para que se satisfaça, de modo concreto, é necessário que o acesso oferecido (aí incluída a resposta) seja o mais aderente possível àquilo que seria obtido se não houvesse a necessidade de intervenção judicial (Arenhart, 2021, p. 43).

Igreja e Rampin entendem, igualmente, que o direito fundamental de acesso à justiça não se concretiza com a simples garantia de postular uma pretensão junto ao órgão judiciário, mas pressupõe o acesso a uma ordem jurídica justa. Nessa perspectiva, elas defendem que o acesso efetivo à justiça não se reduz ao movimento de entrada nas instituições, devendo ser pensado como um espaço jurídico inclusivo, mais aberto à "autotransformação", maduro para o diálogo e negociação, consciente das diversas posições, das desigualdades presentes e das preocupações dos diferentes agentes sociais (Igreja; Rampin, 2022, p. 129-130).

Na diretriz do comentado princípio do acesso à justiça, o Código de Processo Civil de 2015, diversamente do Código anterior, de 1973, adotou o modelo multiportas de resolução de disputas, destinado a solucionar os conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. O novo Código evidencia a posição do direito brasileiro quanto à importância

dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos, como se infere de seu art. 3º, §§ 2º e 3º. Atualmente, nos moldes do art. 165 do CPC, os tribunais possuem centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. E realizam audiência de conciliação ou de mediação, em cumprimento ao disposto no art. 334 do mesmo diploma legal.

Antes da promulgação do CPC de 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão do Poder Judiciário (CF, art. 92, I-A), criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004 (Reforma do Judiciário), para aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses (Resolução CNJ n. 125/2010), cujo objetivo consiste em assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. Para tanto, incumbiu os órgãos judiciários de oferecer, antes da solução adjudicada mediante sentença, outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão (art. 1º, parágrafo único).

Apesar dos esforços do Poder Judiciário para efetivação da almejada ordem jurídica justa ou justiça substancial, dados contidos no “Relatório Justiça em Números 2024” apontam tratar-se de gigantesco desafio frente ao cenário de alta judicialização. Conforme registra o referido Anuário, no final de 2023, 83,8 milhões de processos aguardavam desfecho na Justiça, alta de 1,1% em relação ao final de 2022 (CNJ, 2024, p. 18). No item acesso à justiça consta que, em média, a cada grupo de mil habitantes, 143 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2023, o que importou aumento em 8,4% no número de casos novos por mil habitantes em 2023, quando comparado a 2022 (CNJ, 2024, p. 144).

Em quase 10 anos da promulgação do CPC/2015, e quase 15 de execução da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, o modelo tradicional de resolução de conflitos pelos magistrados continua a predominar sobre o modelo autocompositivo. O modelo multiportas representa importante mudança de paradigma que se concretizou na legislação, mas, na prática, carece de avanços para que o diálogo e a cooperação se tornem regra na resolução de disputas. Continua atual o comentário de Azevedo (2016, p. 10), há quase uma década, sobre o descompasso entre ambientes não adversariais e a cultura do Poder Judiciário.

> (...) a criação de ambientes não adversariais de resolução de disputas consiste em um dos maiores desafios para esta política pública e para o próprio Poder Judiciário. Isto porque esta mudança envolve uma mudança de cultura. Frequentemente definida como "o software de nossas mentes", a cultura, para ser alterada, demanda amplo conhecimento do 'hardware'– no nosso caso a estrutura e vicissitudes do Poder Judiciário e seus operadores –, bem como a criação de estímulos para a mudança de cultura (Azevedo, 2016, p. 10).

O referido autor aponta a cultura do Poder Judiciário como entrave à resolução de disputas por meios não adversariais. De fato, é perceptível que a cultura formalista ainda governa as práticas judiciais, e pouco se alterou com o advento do CPC/2015 e da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses. Há clara oposição entre as práticas tradicionais e as não adversariais de resolução de disputas. O primeiro modelo integra há séculos a cultura formalista do Poder Judiciário, e o segundo, embora faça parte do sistema multiportas, não tem respaldo suficiente para transformar a cultura formalista em cultura autocompositiva. A existência de modelos tão diversos, com predominância do formal sobre o informal, impede que as pessoas percebam o Poder Judiciário como facilitador da autocomposição. Na maioria dos casos tais audiências são apenas mais um passo na dinâmica processual para chegar à decisão pelos magistrados, como se pode inferir do baixo percentual de conciliações.

Nascimento e Ribeiro (2022, p. 85-90) apontam que a cultura organizacional do Poder Judiciário, fortemente orientada pelo formalismo, contrasta com a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses. Com base na pesquisa "Quem Somos. A Magistratura que queremos", as autoras entendem que o referido formalismo estaria evidenciado nas respostas referentes a perguntas sobre rituais e aspectos simbólicos inscritos na prática cotidiana dos magistrados, como a valorização do uso da linguagem formal. Defendem ajustes na cultura organizacional do Poder Judiciário, a fim de estampar interna e externamente novas posturas voltadas para o célere avanço e aprimoramento da política nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

O Poder Judiciário, além de não alcançar número significativo de resoluções autocompositivas entre particulares, passou a lidar com novo desafio consistente em dar tratamento adequado às demandas estruturais, que, embora em menor quantidade, exigem tempo e conhecimento técnico para além de questões jurídicas, para serem tratadas adequadamente. O avanço da política nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, com aplicação satisfatória das técnicas autocompositivas, teria reflexos positivos no

tratamento das demandas estruturais. Mas, o que dificulta melhores resultados quanto ao tratamento adequado de demandas estruturais e não estruturais, se há quase quinze anos o Poder Judiciário executa a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses? É o que se pretende responder no decorrer deste trabalho, como ênfase na necessidade de mudança da gestão de conflitos baseada na cultura da sentença (modelo heterocompositivo) para a cultura do consenso (modelo autocompositivo). Essa mudança será positiva para o tratamento adequado das demandas, sejam elas estruturais ou não.

1.1 Sistema de jurisdição única: pêndulo entre as vantagens e desvantagens ao acesso à justiça

Na esteira da maioria dos países da América Latina, o Brasil adota o sistema de jurisdição única, que confere ao Judiciário o poder de decisão final, mesmo em matéria administrativa. Mas nem sempre foi assim. Outrora, fez parte da experiência jurisdicional brasileira, o regime de dualidade de jurisdição, que não confere o monopólio da jurisdição ao Poder Judiciário e tem seu fundamento no princípio da separação entre as autoridades administrativas e judiciárias. O Conselho de Estado, previsto na Constituição de 1824, teve a incumbência de exercer atribuições consultivas e se pronunciar, como instituição jurisdicional, sobre os litígios entre a Administração Pública e os particulares.

O modelo francês inspirou o antigo sistema jurisdicional brasileiro, mas, diversamente da França, que manteve a denominada dualidade de jurisdição, com a existência de uma Justiça Administrativa autônoma, ao lado dos juízes e tribunais autônomos,[8] no Brasil, o regime de dualidade de jurisdição foi substituído pela unidade de jurisdição, com o advento da República. Desde então, o Poder Judiciário tem o monopólio da jurisdição, de modo que a via judicial está sempre aberta, inclusive para controle de legalidade de atos da Administração Pública.

A legitimidade do sistema brasileiro de jurisdição única decorre do art. 5º, XXXV da Constituição Federal, que não exclui da apreciação do Poder Judiciário ameaça ou lesão a direitos, disposição que também consta na legislação infraconstitucional (CPC/2015, art. 3º, *caput*). Essa garantia, ao mesmo tempo em que coloca magistradas e magistrados como guardiões das promessas constitucionais, promete aos cidadãos que eventual lesão ou ameaça

[8] Ferreira (1966, p. 197) destaca que o Direito Administrativo francês tem aperfeiçoado o controle de legalidade da ação da Administração Pública, motivo pelo qual tem influenciado os outros sistemas jurídicos, mesmo aqueles que, como o Brasil, não têm uma Justiça Administrativa autônoma.

a seus direitos, por particulares ou entes públicos, será prontamente corrigida pelo Poder Judiciário, que adotará providências adequadas para resolver o conflito de interesses.

Para dar tratamento adequado aos conflitos de interesses, a estrutura do Poder Judiciário inclui o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (CF, art. 92). Os dados desses órgãos estão consolidados no anuário "Relatório Justiça em Números", com exceção do STF e do CNJ, que possuem estatísticas à parte (CNJ, 2024, p. 37).

Extrai-se do referido "Relatório Justiça em Números 2024", que 446.534 profissionais, entre magistrados e magistradas, servidores e servidoras, terceirizados e terceirizadas, estagiários e estagiárias, atuam para atender as demandas dirigidas aos referidos órgãos. Consta no mesmo Relatório que esse contingente é maior que a população das capitais do Amapá (Macapá), Roraima (Boa Vista), Acre (Rio Branco), Espírito Santo (Vitória) e Tocantins (Palmas). O mesmo Relatório registra que, ao todo, são 15.646 unidades judiciárias, sendo 12.735 especializadas ou de competência exclusiva e 2.098 juízos únicos (CNJ, 2024, p. 24).

O aparato tecnológico colocado à disposição dos integrantes da estrutura da justiça para garantia do acesso à justiça, que teve melhoria crescente a partir da primeira lei sobre informatização do processo judicial (Lei n. 11.419/2006) e da criação do Processo Judicial Eletrônico (PJe), viabilizou a continuidade, durante a pandemia de covid-19, dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Para além da tramitação dos processos por meios eletrônicos, a informatização e modernização têm permitido investimentos em "fluxos de inovação, com o uso de diversos programas e iniciativas que aceleraram, em um ritmo sem precedentes, a modernização tecnológica e dos métodos de trabalho" (CNJ, 2024, p. 217).

Com a finalidade de promover o acesso à justiça, por meio de ações e projetos desenvolvidos para o uso colaborativo de produtos que empregam novas tecnologias e inteligência artificial, foi instituído o Programa Justiça 4.0, que abrange o Juízo 100% Digital (faculta às partes a opção pela prática de atos processuais de forma remota); o Balcão Virtual (viabiliza contato com o setor de atendimento por meio de ferramenta de videoconferência); Pontos de Inclusão Digital (disponibilizam sala ou espaço equipado com computadores e câmeras para acesso aos cidadãos) e o Núcleo de Justiça 4.0 (voltado ao atendimento virtual de demandas especializadas com competência sobre toda a área territorial situada dentro dos

limites da jurisdição do tribunal). Essas medidas inovadoras, dentre outras, estão detalhadas no "Relatório Justiça em Números 2024" (CNJ, 2024, p. 217-235) e denotam a existência de recursos tecnológicos avançados em prol da eficiência dos serviços jurisdicionais.

A estrutura do Poder Judiciário, embora apta a garantir o acesso aos órgãos jurisdicionais, até mesmo, em alguns casos, sem necessidade de assistência por meio de advogados (art. 9º da Lei n. 9.099/1995), não tem se mostrado capaz de resolver, com a almejada eficiência, os conflitos levados ao seu conhecimento, especialmente aqueles oriundos de problemas coletivos estruturais. A expectativa de que seja dado tratamento adequado ao conflito nem sempre coincidirá com a realidade. Ainda é pequena a quantidade de demandas solucionadas por ocasião das audiências de conciliação e mediação, espaços destinados a contribuir para a emancipação e o exercício de autonomia das pessoas que buscam a solução de seus conflitos de interesses na esfera judicial. Essas audiências reclamam tratamento especial, com aplicação de técnicas que facilitem as partes a encontrar a solução para o conflito. A judicialização crescente reflete negativamente na obtenção de melhores resultados e corrobora o seguinte comentário de Perlingeiro sobre os tribunais latino-americanos:

> (...) a realidade dos países latino-americanos demonstra um panorama de adversidades: uma judicialização exacerbada, com milhares de processos em andamento, ora por iniciativa de particulares, ora por iniciativa de autoridades contra particulares, como evidente consequência de uma crescente perda de credibilidade generalizada dos cidadãos na Administração Pública, sem que haja uma resposta jurisdicional e proporcional a cargo dos tribunais (Perlingeiro, 2017, p. 180).

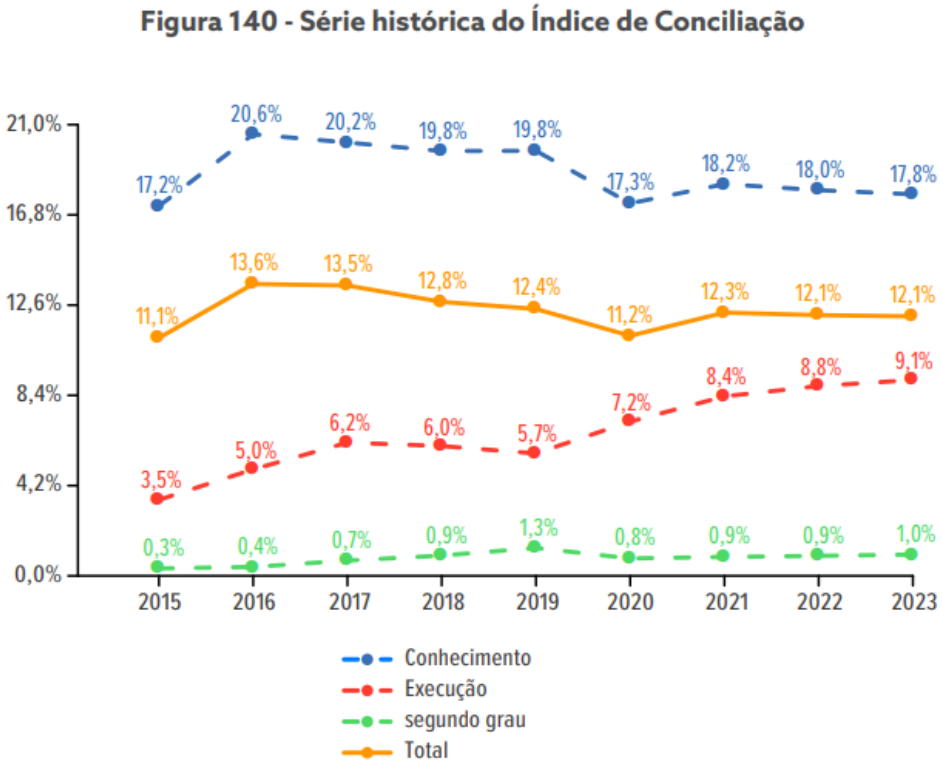
No sistema judicial, que atende demandas privadas e públicas, a consolidação do dados, até o final de 2023, mostrou que o tempo de giro de todo o acervo da Justiça correspondeu a 2 anos e 5 meses (CNJ, 2024, p. 20). O caleidoscópio do CNJ, quando se volta para as Justiças Estadual e Federal, que recebem a maior quantidade de processos, mostra que na Justiça Estadual, é de 4 anos e 5 meses, a média de pendência dos processos; os que foram baixados em 2023 levaram 2 anos e 10 meses para serem solucionados. Na Justiça Federal, os pendentes aguardam solução definitiva há 4 anos e 3 meses, e foi de 2 anos e 3 meses o tempo da baixa (CNJ, 2024, p. 279). Na Justiça estadual, que recebe 71% dos processos ingressados no Poder Judiciário, o tema Direito Civil aparece como a principal matéria, enquanto na Justiça Federal predominam os processos de Direito Previdenciário (CNJ, 2024, p. 350).

O tempo médio de pendência dos processos nas Justiças mais demandadas, Estadual e Federal, aponta para a insuficiência do elevado esforço do Poder Judiciário em prol da razoável

duração do processo e do tratamento adequado de conflitos de interesses. O tempo de duração do processo continua elevado para ser considerado razoável, e a baixa quantidade de demandas solucionadas por ocasião das audiências de conciliação e mediação, quando comparada ao elevado número de questões decididas pelos magistrados e magistradas, não confere eficiência satisfatória à Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, em vigor há mais de uma década. No "Relatório Justiça em Números 2024" consta que, em 2023, do total de sentenças proferidas, 12,1% foram homologatórias de acordo (CNJ, 2024, p. 252).

Em quase 90% dos processos as respectivas questões têm sido decididas pelos juízes, e não por meio de resoluções autocompositivas. A inversão desse percentual, embora desejável, não se mostra factível quando se considera que há mais de uma década o Poder Judiciário tem estimulado a autocomposição, sem obter, contudo, aumento significativo do índice de conciliação.

Figura 1 – Evolução dos índices de conciliação no Poder Judiciário (2015 a 2023)



Fonte: Relatório Justiça em Números 2024, CNJ.

O próprio CNJ admite que o CPC/2015 não importou resultado direto nos índices de conciliação historicamente registrados, embora tenha entrado em vigor em março de 2016 e tornado obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação (CNJ, 2024, p. 253). Essa constatação revela a insuficiência da legislação e dos práticas judiciais para mudar a cultura da sentença para a cultura da autocomposição.

Cumpre anotar que as audiências de conciliação e mediação reclamam tratamento especial, com aplicação de técnicas que facilitem as partes a encontrar a solução para o conflito. O "Manual de Mediação Judicial" contempla parâmetros indicativos do que seria tratamento adequado prometido pelo Poder Judiciário, nas causas que comportam mediação ou conciliação, indicando várias técnicas para resolução adequada de conflitos. Determinadas causas podem ser resolvidas rapidamente, mas outras podem necessitar até mesmo de novas audiências. Esse tratamento obviamente não se mostra viável em mutirões de conciliação ou em audiências cujo principal foco é o aumento da produtividade e não tratamento adequado de cada conflito de interesse, com emprego das técnicas cabíveis.

Técnicas de mediação e conciliação também se aplicam a demandas menos recorrentes, como as estruturais, objeto de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, cuja Comissão de Juristas responsável pela sua elaboração foi instituída pelo Ato da Presidência do Senado (APR) 3/2024. O relatório final teve aprovação unânime da referida Comissão e passará a tramitar como projeto de lei a partir do Senado (Senado Federal, 2024).

Contudo, a persistir a cultura da sentença, o tratamento dessas demandas, mesmo com eventual aprovação de legislação específica, também resultará em índices insatisfatórios, frustrando os esforços do Poder Judiciário para garantir o acesso à prometida ordem jurídica justa a todos que buscam a prestação jurisdicional. Essa ordem é desejável, mas os dados comentados evidenciam o pêndulo entre as vantagens e desvantagens ao acesso à justiça. De regra, a dificuldade não consiste em acessar os órgãos jurisdicionais, mas entregar a prestação jurisdicional adequada, em prazo razoável, aos que buscam a solução de conflitos na esfera judicial.

1.2 Demandas estruturais no sistema brasileiro de jurisdição única

A interferência do Poder Judiciário em áreas como saúde, educação, tributos, urbanismo tem se tornado recorrente, o que amplia a sua importância no sistema político brasileiro e

provoca manifestações contra e a favor dessa atuação e seus impactos na formulação, deliberação e implementação de políticas públicas. O sistema de jurisdição una contribui para essa interferência, por caber ao Poder Judiciário a deliberação definitiva tanto em conflitos de natureza privada quanto em conflitos de interesse da Administração Pública. Mas essa interferência pode encontrar limitações e padecer de ineficácia por ocasião de sua execução.

No sistema de dualidade de jurisdição, diversamente da jurisdição única, há separação entre as autoridades administrativas e as autoridades judiciárias. Essa separação, característica do modelo francês, vigorou por breve período no Brasil, antes da República federativa. Paradoxalmente, a justificativa para ambos os sistemas está fundada no princípio da separação de poderes[9], que albergaria a dualidade de jurisdição pelo fato de que um poder não poderia ser julgado por outro poder; essa impossibilidade é negada pelo sistema de jurisdição una, por ser considerada incompatível com o mesmo princípio da separação de poderes, que seria contrariado na hipótese de exclusão de certas matérias do conhecimento do Poder Judiciário, competente para deliberar em caráter definitivo sobre todas as questões contenciosas, administrativas ou não.

Embora detenha o monopólio das questões litigiosas, tem sido notoriamente desafiante para o Poder Judiciário brasileiro, diante da elevada judicialização de temas variados e da cultura da sentença, promover a entrega dos serviços judiciais com celeridade, menor dispêndio e maior qualidade, como propõe o modelo gerencial de administração pública e o princípio da razoável duração do processo. Em execução há mais de 10 anos, a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses alcançou, em 2023, pouco mais de 10% de conciliações, a denotar que a cultura da sentença continua a predominar fortemente sobre a autocomposição estimulada pela referida política. Mudança da cultura da sentença para a cultura da autocomposição traria benefício ao tratamento dos conflitos de interesses, inclusive para o tratamento das demandas estruturais.

Tais demandas não se ajustam ao modelo tradicional de solução de conflitos adotado na esfera judicial. O STJ, no julgamento do REsp 1.854.842, indicou o processo estrutural para tratamento das demandas estruturais, a fim de que a solução para o problema seja construída em espaço “colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e

[9] A esse respeito, Aragão (1955, p. 127) diz ser curioso que o contencioso administrativo, surgido na França em decorrência da separação dos poderes, tenha sido suprimido no Brasil em nome dessa mesma separação, paradoxo que originou a unidade de jurisdição no Brasil.

consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo" (STJ, REsp 1.854.842).

A ausência de legislação sobre a resolução dessas demandas na esfera judicial não tem obstado iniciativas inovadoras no âmbito do Poder Judiciário, como as narradas nos artigos que compõem a obra "Demandas estruturais e litígios de alta complexidade – Casos práticos analisados no Programa de Mestrado da Enfam", publicado em 2022. Dessa obra se pode extrair a condução de processos estruturais sobre execução de créditos tributários, tratamento fornecido a pessoas com Espectro Autista – TEA, violação de direitos indígenas em razão de construção de rodovia, humanização de parto, suspensão do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimento portuário, audiências como instrumento de realização de negócios jurídicos processuais, implantação de defensoria pública, prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários, ocupação irregular da área da Praia do Jacaré em João Pessoa – PB, caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, conciliação e mediação em processos estruturais, tratamento de resíduos sólidos, regularização fundiária urbana, conflitos possessórios coletivo, fila de espera em hospital e direito à saúde.

A referida obra, publicada há dois anos pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, órgão oficial de treinamento de juízes de direito e juízes federais brasileiros (CF, art. 105, § 1º, I), figura dentre as principais fontes desta pesquisa, por refletir o tratamento das demandas estruturais no primeiro grau de jurisdição. A obra é composta de 15 artigos, com importantes contribuições práticas e teóricas sobre litígios e processo estrutural.

Perquirir sobre o conceito de demanda ou processo estrutural implica examinar previamente o conceito de conflito estrutural. A demanda ou processo estrutural não pode existir sem um conflito estrutural, mas um conflito estrutural pode ocorrer sem que exista ou venha existir uma demanda ou processo estrutural destinado a resolvê-lo. A violação a direitos fundamentais, o interesse público, o caráter policêntrico, a complexidade e a necessidade de providências estruturantes permeiam a definição de conflito estrutural. Quando levados ao conhecimento do Poder Judiciário, geralmente, mas não exclusivamente, por meio de ações civis públicas, os conflitos estruturais dão origem a demandas estruturais, que nem sempre são identificadas como tal, seja pelos seus autores, seja pelo Poder Judiciário. Essa identificação e adequação ao processo estrutural são necessárias, porquanto o tratamento de demandas estruturais como demandas individuais não resolve o conflito estrutural subjacente.

Conflitos sobre a igualdade e a segregação racial no federalismo americano culminaram na decisão proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América (SCOTUS) no caso *Brown v. Board of Education of Topeka,* marco do processo estrutural. Essa decisão, fundada no princípio da igualdade previsto na Emenda 14 da Constituição dos Estados Unidos da América, provocou mudança no sistema educacional, cuja admissão de estudantes em escolas públicas com base em critérios raciais passou a ser considerada inconstitucional.

Francisco e Andréa (2023, p. 186-187) esclarecem que o processo reconstrutivo do referido sistema educacional, por demandar remédios estruturais diferenciados, se desenvolveu em duas fases, a primeira com a tomada de decisões mais genéricas para implementação paulatina da igualdade, e a segunda para acompanhamento da evolução do que fora decidido inicialmente para cessar a situação de desconformidade do sistema escolar, que "segregava praticamente tudo (ônibus, corredores de prédios, bebedouros d'água e banheiros, etc.), demonstrando as dificuldades e a extensão dos desafios a serem superados" (Francisco; Andréa, 2023, p.186-187).

A reforma estrutural, conforme Fiss (2004, p. 26) envolve o caráter constitucional dos valores públicos e, principalmente, um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais. Na operacionalização dessas organizações, a atuação judicial busca dar significado aos valores constitucionais por meio da adaptação de formas de procedimentos tradicionais para a nova realidade social. O caso *Brown v. Board of Education of Topeka* oferece a dimensão do enfrentamento de burocracias estatais pelo Poder Judiciário, para dar significado aos valores constitucionais.

> Brown exigia nada menos que a transformação dos "sistemas duais de escolas", com escolas separadas para negros e brancos, em "sistemas unitários de escolas, não-raciais, o que implicava em uma reforma organizacional profunda. Tal transformação exigia novos procedimentos para a escolha de alunos; novos critérios para a construção de escolas; a substituição dos corpos docentes; a revisão do sistema de transportes para acomodar novas rotas e novas distâncias; nova alocação de recursos entre escolas e atividades; a modificação do currículo; o aumento de verbas; a revisão dos programas desportivos das escolas; novos sistemas de informação para monitorar o desempenho da organização; e muito mais. Entendeu-se, a tempo, que o fim daquela segregação era um processo de transformação total, no qual o juiz encarregava-se da reconstrução de uma instituição social existente. A eliminação da segregação exigia uma revisão das concepções formadas sobre a estrutura de partes, novas normas de controle de comportamento judicial e novas maneiras de observar a relação entre direitos e medidas judiciais (Fiss, 2004, p. 28).

A decisão proferida na década de 1950 pela Suprema Corte norte-americana no caso *Brown v. Board of Education of Topeka,* denota que demandas estruturais constituem enorme

desafio ao Poder Judiciário, na medida em que o provocam a suprir a não materialização de direitos por falta de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo. O processo estrutural reclama condução diferenciada do modelo tradicional de resolução de disputas. Esse modelo diferenciado norteia a seguinte definição de Fiss sobre o processo judicial de caráter estrutural:

> é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas (Fiss, 2004, p. 27).

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira assinalam como marco da designação das decisões estruturais as decisões da Suprema Corte norte-americana sobre o sistema de ensino público e sobre o sistema prisional. A esse respeito comentam que:

> A partir dessas situações pontuais, passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 103).

Os litígios estruturais, conforme Brollo (2022, p. 169-170), são causados por falta ou mau funcionamento de uma estrutura, que pode significar política pública, instituição pública ou empresa privada. A autora realça que a desconformidade em litígios dessa natureza afeta a sociedade de tal forma que a mudança da estrutura se torna necessária para solucionar o problema. A pesquisadora apresenta a seguinte distinção entre litígio estrutural e processo estrutural, bem como sobre a diferença entre a condução de processos pelos modelos estrutural e tradicional:

> Litígio estrutural é um problema que se enraíza na sociedade e para cuja solução é necessária uma série de atos. Os processos estruturais têm por objeto um litígio estrutural e têm por finalidade ober um tipo diferenciado de atuação judicial.
> Nos processos judiciais comuns, que seguem a lógica liberal, o Poder Judiciáio faz o acertamento da relação, diz quem tem razão e atribui-lhe o bem da vida ou a indenização equivalente.
> Os processos que têm problemas estruturais levam a um tipo de atuação judicial diferente dessa ação comum; é um tipo de provimento de reestruturação (Brollo, 2022, p. 169-170).

Os problemas estruturais, na definição contida no art. 1º, § 1º do anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como multipolaridade, impacto social, prospectividade, natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias, complexidade, existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão, e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada. Vitorelli, que atuou como relator da comissão de juristas do Senado para o referido anteprojeto, apresenta no trecho abaixo transcrito definições sobre litígios estruturais e processos estruturais.

> Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, mas, excepcionalmente, privada, opera. O funcionamento da estrutura é a causa do litígio e da sua alteração depende a solução. Tratar apenas os efeitos do litígio pode trazer resultados aparentes e de curso prazo, mas que não serão duradouros nem significativos. Pelo contrário, é possível que soluções não estruturais agravem o litígio, no longo prazo;
> Processos estruturais são demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação, mediante providências sucessivas e incrementais, que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os. A implementação desse plano se dá por intermédio de uma execução estrutural, na qual suas etapas são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente, do ponto de vista dos avanços que proporcionam. O juiz atua como um fator de reequilibro da disputa de poder entre os subgrupos que integram a sociedade que protagoniza o litígio (Vitorelli, 2018, p. 15-16).

Referidos conceitos, dos quais se infere que as demandas estruturais não se ajustam às técnicas tradicionais de tratamento de conflitos de interesses, ficam ainda mais claros quando cotejados com experiências práticas, que ainda são pouco estudadas e relatadas em pesquisas acadêmicas sobre demandas estruturais. Essa omissão, inclusive, é apontada como motivação para a obra da Enfam, cujos artigos serão sucintamente comentados no próximo tópico.

1.3 Demandas estruturais na visão de membros do Poder Judiciário

Os artigos que compõem a obra “Demandas estruturais e litígios de alta complexidade – Casos práticos analisados no Programa de Mestrado da Enfam”, publicado em 2022, contemplam análises de membros do Poder Judiciário sobre suas práticas quando chamados a conduzir demandas estuturais. A exposição dessa visão interna enriquece o debate acadêmico

na medida em que propicia melhor compreensão sobre práticas judiciais em demandas estruturais, cuja eficácia geralmente depende da interlocução com os demais poderes da República, o que reforça percepções no sentido de que "os tribunais ampliam o leque de atores que podem influenciar a implementação de políticas públicas, mesmo depois de elas serem aprovadas por amplas maiorias legislativas" (Taylor, 2009, p. 229-257).

Para que o leitor tenha uma ideia do conteúdo da referida obra, optou-se pela inclusão de sucinto resumo de cada artigo a seguir relacionados, na ordem numérica do respectivo sumário.[10]

I. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana.

A demanda estrutural que embasa o primeiro artigo (Martins, 2022, p. 13-28) tramita em Vara especializada em ações executivas fiscais (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte). Nesse caso, o magistrado identificou que os mecanismos tradicionais da execução forçada nos autos da execução fiscal movida contra sociedade de economia mista responsável pela regulação e fiscalização do serviço de limpeza urbana e pela execução direta de parcela desse serviço, poderia conduzir à liquidação da empresa ou ao comprometimento de percentual significativo do orçamento do município, responsável subsidiário, com risco de impactar a continuidade de serviços públicos essenciais. Razão disto, foram adotadas estratégias de processos estruturais ("governança judicial", diálogo interinstitucional, audiência pública e atos concertados). Ao final do artigo, o seu autor destaca que, como costuma ocorrer em ações estruturais, somente o tempo dirá se as estratégias adotadas resultarão na equalização do quadro financeiro da empresa e se levarão à quitação integral de suas dívidas (Martins, 2022, p. 26).

II. Coletivização de demandas e tratamento estrutural. Negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança.

Batista Filho (2022, p. 29-45) defende a necessidade de tratamento estrutural em demandas individuais repetitivas que, embora não contemplem pedido de decisão estrutural,

[10] A numeração decimal contida no sumário da referida obra foi substituída pela numeração romana, para ser distinguida dos tópicos desta dissertação.

possuem como pano de fundo a desconformidade ou um estado inconstitucional de coisas. A demanda estrutural que embasa a sua pesquisa teve o propósito de restabelecer o tratamento fornecido a pacientes com Transtorno do Espectro Autista -TEA, suspenso em razão de empecilhos legais para prorrogação ou celebração de novo contrato com a Fundação Casa da Esperança. Identificada a necessidade de tratamento estrutural, foram adotadas providências para celebração de negócio jurídico entre as partes para fins de reunião dos processos e coletivização das demandas. O negócio jurídico processual firmado entre as partes e a cooperação judiciária para centralização de processos repetitivos evitou o risco de decisões conflitantes e consequente ofensa ao princípio da isonomia e contribuiu para a celeridade processual.

III. *Amicus curiae* e o princípio do contraditório nas demandas estruturais.

Silva (2022, p. 47-62) analisa atos de admissão e de inadmissão de *amicus curiae* em demandas estruturais sobre construção de rodovia, humanização de parto e licenciamento ambiental de empreendimento portuário. Defende que, para garantir o contraditório qualificado, a representatividade adequada é desnecessária quando a atuação do *amicus curiae* não é representativa, mas instrututória, com vista a auxiliar o juízo com conceitos e opiniões técnicas. Além disso, propõe que os interessados sejam cientificados sobre os termos da colaboração

IV. As audiências concentradas nas varas da infância e da juventude como instrumento de realização de negócios jurídicos processuais.

Ballalai (2022, p. 63-84) defende a realização de audiências concentradas (Provimento 32/13 do CNJ), com a participação do Estado e da sociedade civil na construção de soluções para demanda estrutural como a identificada pelo STJ no REsp 1.854.842-CE, da relatoria da Ministra Nancy Andrighi, sobre acolhimento institucional acima do prazo previsto em lei.

V. A presença de elementos estruturais na ação civil pública de implantação da defensoria pública de Apucarana.

Jauris (2022, p. 85-98) identifica como estutural a demanda proposta pelo Ministério

Público do Paraná em face do estado do Paraná, para implantação da Defensoria Pública Estadual em Apucarana, demanda que teria recebido tratamento tradicional conferido a lides meramente individuais e com objeto simples, sem abertura para a cooperação e construção dialogada. Como não houve tratamento conjunto com as demais demandas da espécie que se espalharam pelo estado, com elementos estruturais na cognição e na fase executiva, a implementação da Defensoria Pública do estado do Paraná somente ocorreu, de forma incipiente, com a promulgação de lei complementar.

VI. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários – ACP N. 5004227- 10.2012.4.04.7200/SC.

Bossonário (2022, p. 99-120) analisa a condução de uma ação estrutural finda, por meio da qual o Ministério Público Federal, em razão de atraso excessivo na realização das perícias médicas previdenciárias em Santa Catarina, postulava que elas fossem realizadas em 15 dias a contar do requerimento do benefícios, sob pena de concessão automática do benefício por incapacidade até a realização da perícia. Destaca não ter sido observado, na fase cognitiva, que a solução efetiva dependia da reforma estrutural no funcionamentos das agências do INSS, pelo que se mostrava importante amplo diálogo no processo (*towen meeting*), com a participação de interessados como a associação de peritos, que poderia contribuir com sugestões para solução do conflito.

VII. Demanda estrutural: estudo de caso da Praia do Jacaré em João Pessoa – PB.

Leitão (2022, p. 121-142), autor do sétimo artigo, analisa atos praticados em processo judicial que versa sobre ocupação irregular da área da praia do Jacará em João Pessoa-PB, no qual houve a transformação de uma lide individual em demanda estruturante, por meio de acordo judicial firmado entre os quatro estabelecimentos comerciais autores e instituições públicas, inclusive aquelas que não figuravam nos polos processuais originais da ação. O acordo, com ampliação objetiva e subjetiva da lide, como enfatiza do autor, acarretou efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à

demanda estrutural.

VIII. O processo estrutural e sua implementação em políticas públicas: reflexões sobre o caso da Serra da Capivara.

Baldivieso (2022, p. 143-165), inspirado no caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, de natureza estrutural, defende que, em caráter excepcional e com o máximo de abertura posssível ao diálogo, políticas públicas ambientais podem ser instituídas por meio do processo estrutural, sem ofensa à separação de poderes, quando a providência estruturante for necessária em razão da omissão desarrazoada do Poder Público. Essa omissão teria ocorrido no caso concreto e legitimou o bloqueio de verba pública para dar cumprimento às medidas de proteção ambiental. Salienta que outros modelos inerentes ao processo estrutural poderão ser adotados por ocasião do cumprimento da sentença na fase definitiva.

IX. Conciliação e mediação em processos estruturais.

Brollo (2022, p. 167-182) instiga o leitor refletir sobre a atuação do Poder Judiciário para corrigir atuação disfuncional de instituições públicas ou privadas, com adoção da lógica do processo estrutural, que permite a manifestação dos diversos polos de interesses e reclama atuação continua do Poder Judiciário, sujeita a sucessivas adaptações até que as políticas públicas atinjam a conformidade constitucional ou até que as instituições atuem de forma adequada. Discorre sobre a diferença entre litígios estruturais e processos estruturais; sobre as fases de identificação do problema estrutural e de estruturação para implementar a decisão prospectiva; sobre a importância da consensualidade para formação, aprimoramento e efetividade do provimento judicial; e sobre a necessidade de que juízes e juízas desenvolvam habilidades de comunicação, de liderança e de gerenciamento das emoções, para construção de acordos. A autora oferece proposições para conferir maior segurança na condução de processos estruturais.

X. As demandas estruturais e o novo marco do saneamento: o aterro sanitário de Marituba como um litígio de alta complexidade.

Bittencourt (2022, p. 183-210) discorre sobre a desconformidade na gestão dos resíduos sólidos como litígio estrutural de alta complexidade, a exemplo de demanda estrutural no estado do Pará, ainda pendente de solução. Defende o funcionamento eficiente do Sistema de Justiça, para evitar relação direta entre a sua omissão e a problemática ambiental indesejada.

XI. As demandas estruturais no âmbito do Cejusc: estudo de caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social na Comarca de Itabira – Projeto Mãos Dadas do TJMG.

Pedrosa (2022, p. 211-232) aborda a problemática da regularização fundiária urbana, que resultam em demandas estruturais para regularização de loteamentos ilegais. Analisa caso paradigma de regularização fundiária da Comarca de Itabira-MG, que deu origem ao Projeto Mãos Dadas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que busca resolver conflitos dessa natureza por meio da estrutura dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, cuja fase pré-processual permite maior flexibilização dos rigores procedimentais.

XII. Reflexões sobre o processo coletivo e estrutural a partir do litígio possessório coletivo: uma análise de caso – Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim – Rio Branco-AC.

Conhingam (2022, p. 233-249) analisa ação possessória convertida em desapropriação judicial privada por posse-trabalho, providência adotada pelo juízo quando o cumprimento da liminar deferida nos autos se mostrou inviável, tendo em vista que a posse dos ocupantes se consolidou ao longo do processo, dando origem a cinco bairros no município de Rio Branco-Acre. Aponta elementos ou técnicas do processo coletivo e do processo estrutural que estão presentes ou foram usados no caso estudado, e defende que a condução da fase de conhecimento pela lógica bipolar não impede que o cumprimento da sentença seja estrutural.

XIII. Demandas estruturais: uma análise das ações possessórias da Vara Agrária da região de Castanhal – PA.

Gomes (2022, p. 251-267) discorre sobre litígios agrários e busca mostrar a atuação do Poder Judiciário na difícil solução das ações possessórias decorrentes de conflitos agrários ocorridos na região agrária de Castanhal- PA. Destaca a importância de amplo diálogo no

processo estrutural para resolução do litígio, e que uma das propostas esbarrou na desestrutura macro do Pará quanto à questão fundiária.

XIV. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da Ação Civil Pública sobre a fila de espera do hospital do Coração do Cariri.

Borges (2022, p. 269-292), autor do décimo quarto artigo, defende a legitimidade do negócio processual celebrado pelas partes no curso de ação civil pública sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri para fins de vincular essa demanda ao magistrado que conduzia o feito desde a sua origem.

XV. Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico.

Oliveira (2022, p. 293-313), a partir da análise de demanda exitosa em que usuários do SUS com domícilio no Maranhão solicitavam atendimento médico em Teresina, destaca a importância de estratégias do processo estrutural para solução satisfatória de demandas de saúde.

Referidas análises foram produzidas por magistradas e magistrados do Programa de Mestrado da Enfam, espaço qualificado para o exercicio do pensamento crítico, acessível a uma minoria de membros do Poder Judiciário. Esses estudos perpassam teoria e prática aplicáveis às demandas estruturais e propiciam, ainda que parcialmente, visão sobre as dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário para identificar e tratar adequadamente as demandas estruturais.

Os artigos em destaque exploram, empiricamente, tanto demandas estruturais finalizadas com êxito, quanto demandas estruturais que receberam tratamento inadequado ou parcialmente adequado. Os artigos VII, XI e XV contemplam relatos de desfechos exitosos que tiveram o diálogo como principal estratégia para construção de soluções para os problemas de natureza estutural.

Demanda inexitosa que teria recebido tratamento tradicional conferido a lides meramente individuais e com objeto simples, sem abertura para a cooperação e construção dialogada, tem seu andamento relatado no artigo V. A autora do artigo VI se reporta a demanda

estrutural finda, solucionada depois de 10 anos, por falta de cultura conciliatória e de processo dialógico. Nos artigos X e XIII, sobre demandas estruturais ambiental e agrária em andamento são expostas dificuldades do Poder Judiciário do Pará para resolver demandas dessa natureza.

Tratamento adequado como o narrado no primeiro artigo[11] está longe de se tornar regra em unidades judiciárias abarrotadas de processos conduzidos, regra geral, pela lógica bipolar e com seu titulares presssionados ao cumprimento de metas impostas pelo CNJ. Esse contexto não se mostra condizente com a lógica do processo estrutural, de caráter dialógico, participativo e flexível.

Os casos exitosos despontam como pequenas fagulhas em um acervo de mais de 80 milhões de processos estruturais e não estruturais, os quais, como dito, geralmente são submetidos ao modelo tradicional de solução de conflitos de interesses. Nove dos quinze artigos se referem a demandas da Justiça Federal, que embora faça parte da justiça comum, recebe menor quantidade de processos do que a Justiça Estadual. De acordo com o "Relatório Justiça em Números 2024", do estoque de 83,8 milhões de processos pendentes ao final de 2023, 15% são da Justiça Federal, 77% da Justiça Estadual, 6,4% da Justiça do Trabalho, 0,09% da Justiça Eleitoral, 0,0005% da Justiça Militar e 1,5% dos Tribunais Superiores (CNJ, 2024, p. 19).

A Justiça Federal, além de possuir estoque de processos significativamente menor do que a Justiça Estadual, tem a sua competência restrita aos casos especificados no art. 109 da Constituiçao Federal[12]. Esse cenário mais restrito quanto a competência e quantidade de

[11] Como estratégia central diversa dos mecanismos tradicionais da execução forçada foi instituída "governança judicial", assim denominada pelo titular da respectiva unidade judiciária, destinada à reestruturação da empresa executada, com o objetivo de alcançar o equilíbrio de suas contas e o gradual pagamento das dívidas fiscais, de forma negociada e com o menor impacto social possível (Martins, 2022, p.18). Em atenção ao caráter participativo e democrático do processo estrutural, o juízo estabeleceu diálogo interinstitucional entre os integrantes dos poderes executivos federal, estadual e municipal, dos poderes legislativos estadual e municipal, e com representantes de entidades sindicais dos trabalhadores da empresa. Realizou audiência pública visando permitir o acompanhamento do processo por toda a sociedade, evento realizado por meio do aplicativo Zoom e transmitido pelo canal oficial da Justiça Federal no Rio Grande do Norte no YouTube (Martins, 2022, p.19). Com respaldo no art. 67 do CPC e na Resolução 350 do CNJ, foram realizados atos concertados com a Justiça do Trabalho para equalização do passivo trabalhista, de forma sustentável, de modo a evitar bloqueio das contas da empresa executada e do município de Natal. A cooperação se estendeu ao Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte – TCE-RN, que se comprometeu a realizar auditória da dívida exequenda, bem como da receita arrecadada com taxa municipal de limpeza urbana, a ser destinada para fazer frente às despesas da demandada. Houve tratativas com a Caixa Econômica Federal para realizar, por meio de seus engenheiros, avaliação de bens do patrimônio municipal suscetíveis de alienação para fins de amortização parcial da dívida. Também houve compromisso da Secretaria Municipal de Tributação para depositar em conta judicial toda a arrecadação da taxa de limpeza urbana, para amortização da dívida. A estratégia abrangeu uso de elementos visuais na comunicação, designação de "consultor judicial externo" e gestão da transição de juízes, realizada em razão da convocação do magistgrado responsável pela condução do feito, para auxiliar a presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

[12] De acordo com o art. 109 da Constituição Federal, compete aos juízes federais processar e julgar:
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de

processos, parece contribuir para identificar demandas estruturais, tanto assim que a Justiça Federal lidera as medidas estruturantes mencionadas na obra comentada. Não basta, contudo, identificar as demandas estruturais. Todas, e não apenas algumas, devem ser submetidas a providências alinhadas com o respectivo processo estrutural. O cenário ideal, com identificação e condução adequada dessas demandas parece ainda distante de ser alcançado, porquanto providências estruturantes reclamam muita dedicação dos magistrados e magistradas, aos quais são impostas metas para julgamento de elevada quantidade de processos que abrange demandas estruturais e não estruturais, o que dificulta o tratamento adequado a demandas que reclamam condução diferenciada.

As dificuldades se agravam na Justiça Estadual, cuja competência residual se estende às matérias que não sejam da competência do Judiciário Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar. Diversamente da Justiça Federal, que não julga conflitos de interesses entre particulares, a Justiça Estadual, além de possuir estoque maior de processos, decide sobre interesses públicos e privados, nos limites da sua competência. Essa sobrecarga dificulta tanto a identificação quanto o tratamento adequado e célere às demandas estruturais.

Desafio maior do que a sobrecarga consiste na mudança da cultura jurídica brasileira de tratamento dos conflitos, que ainda não assimilou a ideia de que a melhor solução para o conflito de interesses deve ser construída pelas partes, e não imposta pelo Estado-Juiz. Essa mudança

---

autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;
VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;
VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;
IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
XI - a disputa sobre direitos indígenas.

importa tanto para o tratamento das demandas comuns quanto das demandas estruturais. Uma instituição que precisa de reforma na sua própria cultura de tratamento de conflitos terá dificuldades em reformar a estrutura de organizações que atuam em desconformidade com valores constitucionais.

2 DESAFIOS AO TRATAMENTO ADEQUADO DE DEMANDAS ESTRUTURAIS

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, estatuído no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, assegura que nenhuma lesão ou ameaça ao Direito será afastada da apreciação do Poder Judiciário. Em decorrência desse princípio, a ausência de legislação específica sobre o processo estrutural não constitui empecilho ao tratamento das demandas estruturais pelo Poder Judiciário, porquanto "em nossa realidade, acertadamente ou não, essa participação do Poder Judiciário em políticas públicas já ocorre" (Arenhart, 2021, p. 33). Sobre os limites dessa atuação, o STF entende caber ao Poder Judiciário determinar, excepcionalmente, o cumprimento de políticas públicas quando a omissão estatal comprometer a eficácia de direitos assegurados constitucionalmente[13]. Essa diretriz, ainda que aplicável em caráter excepcional, aponta para o papel político do Poder Judiciário e seu impacto nas políticas públicas, o que corrobora o pensamento de Taylor (2007, p. 229) no sentido de que "cada vez mais, a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais tem sido contestada pelas crescentes evidências de seu papel político e de seu impacto diário nas políticas públicas".

Embora a presente pesquisa não tenha o propósito de discutir a legitimidade ou não dessa atuação que já acontece, mas colocar em discussão a incompatibilidade estrutural entre a cultura brasileira de tratamento de conflitos e o modelo diferenciado das demandas estruturais, importa mencionar que, de um lado há os que entendem que essa atuação, que consideram ativista, configura violação ao princípio democrático, por invadir a competência dos demais Poderes; de outro, há os que defendem que a mesma atuação, que denominam contramajoritária, contribui para a proteção dos direitos das minorias. No Brasil, o aumento das questões polêmicas próprias de sociedades marcadas pela heterogeneidade e complexidade, e a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo sobre a implementação de direitos fundamentais, têm impulsionado o Poder Judiciário a deliberar frequentemente como instituição política e não estritamente jurídica.

As demandas estruturais estudadas no capítulo anterior, item 1.3, demonstram um pouco do gigantesco desafio do Poder Judiciário quando chamado a resolver questões que reclamam tratamento diferenciado do processo clássico. Para além das dificuldades oriundas da elevada quantidade de processos e da falta de especialização de magistrados e magistradas em litígios

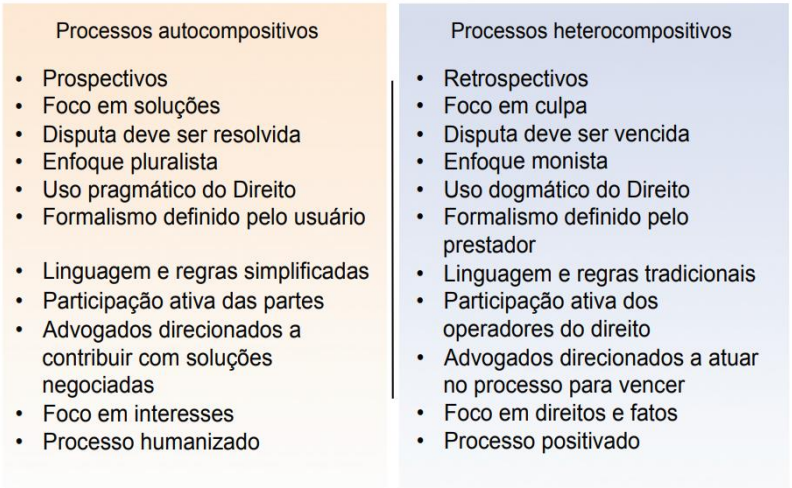
[13] Um dos posicionamentos mais antigos do STF sobre demandas dessa natureza está assentado na ADPF 45, sobre veto presidencial que teria violado dispositivo constitucional garantidor de recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.

estruturais, os conflitos de interesses, em sua maioria, continuam sendo decididos pelos juízes, e não mediante consenso entre os interessados, na contramão da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses.

A referida política, instituída em 2010 pelo CNJ, propõe que as partes sejam auxiliadas a construir a solução para suas divergências. O CPC/2015 orienta no mesmo sentido. Esse novo paradigma, chamado autocompositivo, antagoniza com a cultura jurídica brasileira de tratamento dos conflitos, cuja essência se manifesta na prática de atos orientados pela lógica binária, que busca solucionar o conflito por meio de uma sentença. Esse modelo, chamado heterocompositivo, governa secularmente a cultura organizacional do Poder Judiciário, que precisaria fazer mudanças de padrões estruturais para que o novo modelo se torne dominante.

O modelo heterocompositivo está amalgamado nas práticas do Poder Judiciário e se consolidou pela sua transmissão entre as gerações. O Manual de Mediação Judicial mostra o antagonismo estrutural entre os referidos modelos, a denotar que a mudança estrutural da forma hetrocompositiva para a autocompositiva não se concretizará sem uma guinada de um extremo a outro, que resulte em nova percepção sobre a atuação do Poder Judiciário como instituição facilitadora da autocomposição.

Figura 2 – Quadro comparativo das características dos modelos de tratamento de conflitos de interesses (autocompositivo e heterocompositivo)



Fonte: Manual de Mediação Judicial (CNJ, 2016, p. 30).

No artigo em que analisam a cultura jurídica brasileira e apontam obstáculos à transformação da chamada "cultura da sentença" para a autocomposição, Gonçalves e Correa (2022, p. 294) acentuam que no modelo da autocomposição "o monopólio da força legítima do Estado cede espaço para autonomia dos envolvidos que buscam, por meio da cooperação, o comprometimento de uma solução em comum"; no modelo heterocompositivo, que predomina no sistema de justiça brasileiro, um terceiro designado pelo Estado resolve o conflito por meio uma sentença judicial, na lógica de parte vencedora e parte vencida (Gonçalves; Correa, 2022, p. 296). O Poder Judiciário adota ambos os modelos, com notória predominância da heterocomposição sobre a autocomposição.

O processo estrutural estará fadado ao insucesso se for conduzido pela lógica do modelo idealizado de solução de conflitos (heterocompositivo), a exemplo de algumas das demandas objeto de artigos referidos no Capítulo 1, item 1.3. Os casos de sucesso ali reportados se afastaram do tratamento tradicional, para dar abertura à cooperação e ao processo dialógico. O tratamento de demandas que, embora estruturais, foram conduzidas como lides meramente individuais e com objeto simples, sem abertura para a cultura conciliatória, teve resultado indesejado. O processo estrutural desafia a lógica tradicional de tratamento de conflitos e torna inadiável que os membros do Poder Judiciário e demais operadores do direito se desapeguem dessa lógica em prol da efetiva proteção de direito material. Arenhart lembra que:

> Embora o processo coletivo seja fenômeno normalmente tratado pela doutrina como instituto relativamente recente, não há dúvida de que os mesmos vícios atribuídos ao processo civil "clássico" também são transmitidos para o campo coletivo. Na medida em que o processo coletivo se valha da lógica própria do processo individual, é evidente que a herança genética deste imprimirá seus conceitos – e, portanto, seus problemas – naquele (Arenhart, 2021, p. 19).

O juiz não conseguirá reorganizar instituições conforme valores constitucionais pela lógica do processo tradicional. Fiss destaca que o modo estrutural geralmente é criticado por se distanciar de uma forma idealizada. Para ele, a comparação de todas as ações judiciais "com um protótipo ou ação judicial 'modelo'", uma forma ideal, está no cerne dessa crítica.

> O padrão usual de comparação, o modelo de solução de controvérsias, é tríade e altamente individualista: uma ação judicial é visualizada – com a ajuda do ícone da Justiça segurando sua balança – como um conflito entre dois indivíduos, o autor da ação e o réu, e um terceiro situado entre as duas partes, como um árbitro imparcial, para observar e decidir quem está certo e declarar o que deve ser feito. Com relação a essa perpectiva, a reforma estrutural certamente é uma transformação e parece ser totalmente diferente (Fiss, 2004, p. 48).

O cenário heterocompositivo prevalente no Poder Judiciário contribui para que a esmagadora maioria das demandas seja decidida por sentença, e não por consenso entre as partes. O percentual de 12,1% de sentenças homologatórias de acordo (CNJ, 2024, p. 252), nem de longe desafia a criticada "cultura da sentença". Essa cultura constitui um dos obstáculos ao tratamento adequado das demandas estruturais, as quais, como demonstrado anteriormente, não se ajustam ao modelo tradicional de solução de conflitos de interesses.

Correa e Gonçalves apontam a ineficiência da prestação jurisdicional como consequência da cultura jurídica da sentença, na medida em que o Poder Judiciário não tem conseguido garantir acesso à justiça com celeridade, efetividade e duração razoável do processo. Dentre as causas que provocam esse cenário indesejado, as autoras apontam as seguintes:

> a) abertura constitucional com a positivação de novos direitos; b) conscientização dos cidadãos de que são sujeitos destas novas dimensões de direitos; c) descumprimento por parte dos demais poderes, das suas funções institucionais; d) exercício, cada vez mais frequente, de litigantes abusivos (Correa; Gonçalves, 2022, p. 300).

No contexto desta pesquisa, a cultura jurídica da sentença pode ser apontada como obstáculo ao acesso à justiça, ainda que outros fatores devam ser considerados. A busca por uma sentença para solução do conflito é alimentada pelas práticas heterocompositivas do Poder Judiciário, que não tem absorvido, satisfatoriamente, práticas autocompositivas tidas como mais adequadas na atualidade.

2.1 Cultura da sentença como obstáculo ao tratamento adequado das demandas estruturais

O Manual de Gestão de Memória do Poder Judiciário apresenta resumo da história do Poder Judiciário, com destaque para as longevas raízes portuguesas que deram origem à cultura jurídica brasileira de tratamento de conflitos de interesses (CNJ, 2021, p. 88-94). O realinhamento dessa cultura[14] às necessidades de uma sociedade marcada pela complexidade e

[14] Dias (2005, p. 50) comenta que número indeterminado de subculturas (francesa, brasileira, etc.) forma a cultura humana, e dentro de cada subcultura são encontradas inúmeras e indeterminadas culturas (feminina, xavante, gaúcha, etc.). Nessa identificação de culturas chega-se às organizações, consideradas subculturas de uma cultura mais geral. A esse respeito, exemplifica: "uma organização empresarial apresenta traços perfeitamente discerníveis, que irão identificá-la como uma cultura específica; as pessoas que a integram apresentam um linguajar, hábitos e costumes próprios e que são diferentes dos do restante da sociedade, assim, ela é uma subcultura de uma cultura mais geral, que pode ser a brasileira, ou da região onde está inserida, como São Paulo).

heterogeneidade não se perfectibiliza sem o comprometimento do Poder Judiciário com práticas formais e informais de uma nova cultura.

Correa e Gonçalves (2022, p. 293-308) lembram que a aprovação consciente ou inconsciente do modelo de gestão de conflitos apresenta profunda conexão com a formação cultural de uma sociedade, e apontam a chamada "cultura da sentença"como fato histórico, haja vista que o direito brasileiro, desde a independência política do Brasil, se confundia e se reproduzia conforme o sistema jurídico português. As Faculdades de Direito, criadas no início do Império, sinalizam a vontade elitista em formar profissionais para a burocracia, sem preocupação humanista que provilegiasse a interdisciplinaridade. Além da característica do bacharelismo, as autoras referem que o positivismo jurídico influenciou o pensamento do jurista brasileiro, de modo que "a sentença é o símbolo que está afixado no imaginário e no senso comum coletivo da cultura jurídica de tratamento dos conflitos no Brasil".

A luz da teoria das caixas-pretas de Bruno Latour, a "cultura da sentença", dada a sua estabilidade ao longo de gerações, pode ser entendida como uma caixa-preta. Essa expressão, utilizada em cibernética e que inspirou Latour a desenvolver a referida teoria, tem a seguinte explicação: " A expressão *caixa-preta* é usada em cibernética sempre que uma máquina ou um conjunto de comandos se revela complexo demais. Em seu lugar, é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, senão o que nela entra e o que dela sai" (Latour, 2000, p. 14).

As diversas tentativas de abrir a caixa-preta "cultura da sentença" não tem surtido os efeitos desejados. Dentre os sustentáculos dessa cultura tem-se as faculdades de direito. Como destacado pelas autoras Gonçalves e Correa, elas orientam a formação dos futuros juristas para uma postura contenciosa, que coloca a sentença como *locus* de poder e de coerção. Nesse aspecto, as pesquisadoras afirmam que:

> (...) o mercado de trabalho desde a advocacia até a magistratura, as diversas carreiras jurídicas centram sua formação na imagem do profissional voltado para a litigiosidade, passando a ser dependentes cada vez mais do modelo estatal de justiça, de seus padrões institucionalizados de decisões, de seus ritos e das suas formas.
> Os bacharéis do direito são apegados à lógica do positivismo, da técnica da subsunção do fato à norma, do contencioso e da litigância, ingressando no mercado de trabalho para operar na lógica do combte; na busca incessante por uma sentença, totalmente despreocupados com o resultado útil e fático do método aplicado e sobretudo com o ser humano.
> Enquanto comportamento mediado por símbolos, a cultura jurídica da sentença no Brasil é um produto do poder e da coerção, que motiva as posturas de atribuir somente a este símbolo e ao seu emitente, o juiz, enquanto oráculo do poder decisório, o condão de resolver conflitos (Correa; Gonçalves, 2021, p. 298-299).

Lagrasta (2019, p. 141-142) entende, igualmente, que o ensino ministrado nas faculdades de direito, focado em solução formal, contenciosa e adjudicada de conflitos de interessses, contribui para que os profissionais do direito se afastem da solução consensuada e busquem a sentença para solucionar conflitos de interesses. A autora acrescenta que esse é o modelo de profissional de direito esperado pelo mercado de trabalho, além de ser "raro uma faculdade oferecer, em nível de graduação, disciplinas obrigatórias voltadas à solução não contenciosa dos conflitos".

Essas reflexões facilitam compreender que, por razões predominantente culturais, as pessoas que buscam o Poder Judiciário não o veem como local para a autocomposição, mas como instituição que solucionará o conflito por meio de uma sentença na qual ficará estabelecido quem está certo e quem está errado na disputa. A esse respeito, Azevedo (2016, p. 38) acentua que "As pesquisas sobre o Poder Judiciário têm apontado que o jurisdicionado percebe os tribunais como locais onde estes terão impostas sobre si decisões ou sentenças".

O processo digital, marco da modernização do Poder Judiciário, substituiu o processo físico e oportunizou mudanças significativas na rotina forense, mas não alterou a cultura jurídica de tratamento de conflitos de interesses, que continua fortemente alinhada com o modelo heterocompositivo. Isso porque a tecnologia, embora constitua importante meio para transformação, não se mostra apta a realizar mudanças dessa natureza se elas não são aceitas pelos integrantes da instituição. E se as mudanças não são aceitas, a tecnologia será utilizada para manter o que está posto. Afinal, conforme Feenberg (2010, p. 62), as tecnologias não são instrumentos neutros, mas estruturas para estilos de vida.

O Poder Judiciário brasileiro, cujo processo de informatização avançou exponencialmente nas últimas décadas, com a formação de volumes de dados (*big data*) que representam aspectos da sua cultura jurídica, não ficou alheio à possibilidade de utilização da inteligência artificial, ou IA, em suas atividades. O programa Victor, em uso no STF, é apontado como uma das IA mais avançadas no Poder Judiciário brasileiro. A Plataforma Sinapses, instituída pela Resolução CNJ n. 332/2020, serve como plataforma nacional de armazenamento, treinamento supervisionado, controle de versionamento, distribuição e auditoria dos modelos de Inteligência Artificial no Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça disponibiliza painel interativo acerca dos Projetos de IA no Poder Judiciário, mas não se constata nenhum específico para facilitar a interação entre as partes visando a construção de soluções para suas divergências.

É de se lamentar, diante do arcabouço legislativo, regulamentar e de políticas públicas que estimula soluções autocompositivas, que inexistam iniciativas para utilização da IA com a finalidade de facilitar a aplicação eficiente de técnicas autocompositivas, a exemplo das técnicas e ferramentas a serem seguidos pelos mediadores e conciliadores judiciais, algumas delas passíveis de ser utilizadas em demandas estruturais. Além de escassos, os projetos existentes são voltados para cálculo de índices, a denotar que para fins de aprimoramento das técnicas e ferramentas de mediação e conciliação, o potencial da IA não tem sido explorado pelo Poder Judiciário. Rosário (2024, p. 44) observa que sistemas de IA voltados à autocomposição podem ser formas de estímulo a "cultura do consenso", ainda que inseridas no próprio judiciário. No mesmo sentido, Lage (2021, p. 134) defende que a IA pode atuar como um assistente inteligente do juiz ou do terceiro imparcial – aconselhando sobre possíveis decisões e linhas de raciocínio.

Essa constatação corrobora o argumento de que, consciente ou inconscientemente, o modelo heterocompositivo prevalece fortemente sobre o autocompositivo. Os novos comportamentos viabilizados pela tecnologia não provocaram mudança adaptativa da cultura organizacional do Poder Judiciário. Entre este e a sociedade formou-se consenso, ainda que inconsciente e sob influxo cultural, para que a sentença seja mantida no imaginário das pessoas como a via adequada para a resolução dos conflitos.

Importa reconhecer esforços do CNJ em prol da cultura da autocomposição, o principal deles representado pela Resolução 125/2010, que antecede diplomas legais convergentes com suas diretrizes (CPC/2015 e a Lei de Mediação). Em ato mais recente (Recomendação Nº 144 de 25/08/2023), o CNJ recomendou aos Tribunais e Conselhos, com exceção do STF,[15] a utilização de linguagem simples, clara e acessível, com o uso, sempre que possível, de elementos visuais que facilitem a compreensão da informação. O mesmo Órgão indicou expressamente a necessidade de eliminar a excessiva formalidade em todas as comunicações do Poder Judiciário como uma das justificativas para instituição do Selo Linguagem Simples, destinado a reconhecer, dar publicidade, estimular e disseminar em todos os segmentos da Justiça e em todos os graus de jurisdição o uso de linguagem simples (CNJ, art. 1º da Portaria Presidência n. 351, de 4 de dezembro de 2023).

É incerto, todavia, se essas e outras medidas do CNJ sobre o tratamento dos conflitos

[15] Essa exceção evidencia ser difícil mudar crenças e valores integrantes da cultura de instituições públicas ou privadas. Exceções dessa natureza desencorajam a mudança e impedem o alinhamento de todos os integrantes da instituição para incorporar novos modelos em suas práticas.

serão efetivamente absorvidas pela cultura organizacional do Poder Judiciário, cujas crenças e valores continuam fortemente marcadas pelo modelo secular que coloca o juiz como solucionador de conflitos. A mudança desse modelo passa pela imprescindível transformação do Sistema de Justiça brasileiro, cuja estrutura, que reproduz materialmente as profundas desigualdades sociais, raciais e econômicas, deve se democratizar e reconhecer os fundamentos de uma nova cultura apta a instaurar novos direitos a partir das necessidades dos socialmente excluídos (Foley, 2021, p. 391).

O discurso do Poder Judiciário sobre a entrega de seus serviços não tem se refletido, de forma abrangente, em suas práticas, com engajamento das pessoas que compõem a sua estrutura em uma nova dinâmica compatível com o enfrentamento dos desafios que permeiam o tratamento de conflitos na atualidade. Não basta legislação e orientações internas, sem mudança genuína da cultura do Poder Judiciário para ajustá-la às novas exigências destinadas à garantia do acesso à justiça.

O tratamento adequado das demandas estruturais passa pela necessidade de alinhamento do sistema de justiça e da sociedade com diretrizes da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses. Para além do domínio das técnicas da sentença, é necessário que juízes e juízas dominem habilidades e técnicas autocompositivas aplicáveis a cada caso. Importa, ainda, que os membros da magistratura e as pessoas que compõem a sua estrutura de apoio, assim como advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público percebam que as demandas estruturais são incompatíveis com a cultura jurídica de tratamento de conflitos de interesses, e adotem comportamento voltado para a efetividade do direito de acesso à justiça, que, como dito, não se limita ao acesso ao Poder Judiciário.

2.2 Fortalecimento de redes de interrelações em demandas estruturais

Pesquisar sobre o que acontece no âmbito das instituições públicas e privadas implica estudar o social, seja pela sociologia tradicional, que separa sujeito e objeto, seja como um movimento peculiar de reassociação e reagregação entre humanos e não-humanos, como propõe a Teoria Ator-Rede (TAR). Essa teoria, apresentada por Bruno Latour, Michael Callon e John Law na década de 80, originou-se da necessidade de uma nova teoria social ajustada aos estudos de ciência e tecnologia, que consideram os objetos da ciência e da tecnologia

compatíveis socialmente (Latour, 2012, p. 29).

O processo estrutural pode ser compreendido pelas lentes da referida teoria, que contesta as abordagens tradicionais da Sociologia e propõe redefini-la não como a "ciência do social", mas como a busca de associações (Latour, 2012, p. 23). O que era entendido por sociedade sofreu uma mudança radical, em grande parte graças à multiplicação dos produtos da ciência e da tecnologia. Nessa perspectiva, o social é definido não como um domínio especial, uma esfera exclusiva ou um movimento particular, mas apenas como um movimento peculiar de reassociação e reagregação (Latour, 2012, p. 18 e 25).

Latour considera Gabriel Tarde o precursor da Teoria Ator-Rede. As ideias de Tarde (1843-1904), magistrado francês, antagonizavam com as de seu contemporâneo Durkheim, considerado o pai da sociologia. A esse respeito, Latour comenta que:

> Tarde sempre se queixou de que Durkheim abandonasse a tarefa de explicar a sociedade ao confundir causa e efeito, substituindo a compreensão do vínculo social por um projeto político voltado para a engenharia social. Contra seu jovem adversário, ele sustentou veementemente que o social não era um domínio especial da realidade, e sim um princípio de conexões; que não havia motivo para separar o social de outras associações como os organismos biológicos ou mesmo os átomos; que nenhuma ruptura com a filosofia, sobretudo a metafísica, era necessária para uma disciplina se tornar ciência social; que a sociologia não passava de uma espécie de interpsicologia; que o estudo da inovação, especialmente ciência e tecnologia, constituía a área de expansão da teoria social (Latour, 2012, p. 33).

Como se observa, a polêmica sobre o social, embora tenha se acentuado na contemporaneidade, não é recente. Deita suas raízes no pensamento de Gabriel Tarde, para quem "o que conta não são os indivíduos, mas as relações infinitesimais de repetição, oposição e adaptação que se desenvolvem entre ou nos indivíduos, ou melhor, não faz sentido algum distinguir o social e o individual" (Vargas, 2007, p. 10). Alinhada com essa ideia, são explorados e descritos pela Teoria Ator-Rede "processos locais de orquestração do social, ou seja, como os atores e organizações se mobilizam, justapõem e mantêm unidos os elementos que os constituem, cuja principal contribuição é reagrupar o social" (Jesus; Marañon, 2015, p. 5).

Estudos de outros autores sobre as redes foram desenvolvidos nas últimas décadas, fomentados, igualmente, pela necessidade de novos paradigmas para compreensão da realidade, dadas as transformações ocorridas na contemporaneidade. Nesse sentido, Malvezzi e Nascimento tecem o seguinte comentário:

> A complexidade de sentidos e definições que incide sobre o termo rede se estende por vários âmbitos das ciências exatas, biológicas, sociais e da vida cotidiana. Em meio

> às profundas transformações ocorridas no mundo contemporâneo, as organizações em rede habitam as novas realidades política, econômica, ambiental, cultural e social. Em sua essência, as redes visam integrar e conectar pessoas, objetos ou ideias, com vistas a descentralizar as estruturas e estabelecer relações mais horizontais entre os elementos.
> A literatura acadêmica apresenta uma gama de conceituações sobre o termo "rede" que, embora não definam fronteiras rígidas entre os autores, permitem um transitar entre um conceito e outro, ampliando as possibilidades discursivas sobre o tema. Longe de esgotar essas conceituações, cinco categorias de rede podem ser pensadas: 1) Rede como técnica/objeto; 2) Rede como organismo; 3) Rede como emergência contemporânea; 4) Rede como ideia heurística; e 5) Rede como princípio ou modelo político (Malvezzi; Nascimento, 2022, p. 2).

Os autores referidos salientam que trazer a conceituação das formações em redes para o contexto das interações sociais contribui para "estudar o modo como os indivíduos são condicionados pelo tecido social e como influem sobre esse tecido, a partir de suas interações e motivações" (Malvezzi; Nascimento, 2022, p. 3). A TAR, que estaria inserida na categoria de rede como ideia heurística, não caracteriza e nem define previamente a realidade, como o faz a sociologia tradicional; ao contrário, busca compreender a realidade mediante observações das ações cotidianas praticadas pelos atores envolvidos, humanos e não-humanos. Malvezzi e Nascimento, no trecho seguinte, explicam esse movimento ao abordarem a categoria de rede como ideia heurística.

> Os autores de destaque nesta categoria derivam da antropologia, sociologia e filosofia. O primeiro deles é Bruno Latour e a Teoria Ator-Rede, ou Actor-Network Theory (ANT), que faz uma analogia com o caminho traçado pelas formigas ("ant", em inglês). O autor rompe com os modelos tradicionais de explicar o social, considerando a complexidade e heterogeneidade dos diferentes elementos que compõem uma rede. Elementos heterogêneos, humanos e não humanos que ele chamou de atores e que são tudo aquilo que gera uma ação e se presta como mediador de uma conexão. São eles que fazem fazer. A principal ação de um mediador é traduzir, comunicar e fazer um novo link que não existia antes, capaz de promover transformações nos outros atores da rede (Malvezzi; Nascimento, 2022, p. 3).

As demandas estruturais objeto de artigos referidos no Capítulo 1, item 1.3, apontam que a atuação do Poder Judiciário em demandas estruturais pode fortelecer ou enfraquecer redes de interrelações. Observa-se o claro fortalecimento dessas redes nos casos reportados nos artigos I, VII, XI e XV, abordados no item 1.3, capítulo 1, o que não ocorreu nos casos objeto dos artigos V e VI, referidos no mesmo item. Os casos alinhados com o fortalecimento de redes se afastaram do tratamento tradicional de conflitos para dar abertura à cooperação e ao processo dialógico. Conduções que não favorecem o fortalecimento das redes de interrelações ocorreram nos casos em que as demandas, embora estruturais, foram tratadas como lides meramente

individuais e com objeto simples, sem abertura para a cultura conciliatória.

Tomando-se o caso objeto do artigo I como exemplo de atos passíveis de fortalecer redes de interrelações, observa-se que o juízo i) estabeleceu diálogo interinstitucional entre os integrantes dos poderes executivos federal, estadual e municipal, dos poderes legislativos estadual e municipal, e com representantes de entidades sindicais dos trabalhadores da empresa; ii) realizou audiência pública para viabilizar o acompanhamento do processo pela sociedade; iii) entabulou atos concertados com a Justiça do Trabalho para equalização sustentável do passivo trabalhista, de modo a evitar bloqueio das contas da empresa executada e do município de Natal, cooperação estendida ao Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte – TCE-RN, que se comprometeu a realizar auditória da dívida exequenda, bem como da receita arrecadada com taxa municipal de limpeza urbana, a ser destinada para fazer frente às despesas da demandada; iv) realizou tratativas com a Caixa Econômica Federal para avaliação de bens do patrimônio municipal suscetíveis de alienação para fins de amortização parcial da dívida. Também houve compromisso da Secretaria Municipal de Tributação para depositar em conta judicial toda a arrecadação da taxa de limpeza urbana, para amortização da dívida. A estratégia abrangeu uso de elementos visuais na comunicação, designação de "consultor judicial externo" e gestão da transição de juízes, realizada em razão da convocação do magistgrado responsável pela condução do feito, para auxiliar a presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Os artigos VII, XI e XV contemplam relatos de desfechos exitosos que tiveram o diálogo como principal estratégia para construção de soluções para os problemas de natureza estutural. No caso reportado no artigo VII, lide individual proposta por estabelecimentos comerciais que ocupavam determinada praia da Paraíba foi transformada em demanda estruturante. Para tanto, o juízo realizou audiência de conciliação na qual houve acordo judicial firmado entre os autores e instituições públicas, com ampliação do objeto da demanda e de obrigações, inclusive para entes públicos participantes da audiência, que não figuravam nos polos processuais originais da ação. A atuação judicial na fase de cumprimento do acordo dividiu-se em duas fases, a primeira com atuação mais intensa, voltou-se para a implementação das obrigações relativas à desocupação da área e remoção dos materiais; a segunda fase é marcada pela extinção da execução fundada no cumprimento da obrigação imposta aos autores.

O autor do artigo XI analisa o Projeto Mãos Dadas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que utiliza a estrutura dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, para fins de regularização de terrenos e construções para população de baixa renda

que ocupa parcelamentos urbanos informais implantados em áreas privadas. O projeto tem evitado o ajuizamento de centenas de ações individuais de usucapião e conta com a parceria de diversas instituições.

Na demanda objeto do artigo XV, o Ministério Público combatia a recusa de atendimento de pacientes oriundos de outros estados da Federação no sistema público de saúde da cidade de Teresina, problema que fora objeto de vários processos individuais. Depois de várias audiências, e sem que houvesse sentença, a questão foi resolvida no processo coletivo com participação de "diferentes atores no processo, oitiva de especialistas, estabelecimento de acordo e construção de fluxos e cronograma de oferta de serviços público de saúde" (Oliveira, 2022, p. 308).

Referidos atos destoam claramente da lógica clássica que governa a condução da lide bilateral e se aproximam da Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos de interesses e do modelo multiportas de resolução de disputas adotado pelo CPC/2015. Para cada disputa (estrutural ou não) há passos, técnicas e ferramentas mais adequados a serem utilizados para a sua solução, percurso no qual o cidadão é o ator principal. A sentença deve ser a última opção.

Como exemplo de condução passível de enfraquecer as redes, podem ser apontados os casos narrados nos artigos V e VI. No primeiro caso restou ineficaz a condenação genérica do estado do Paraná a criar, implantar e estruturar a Defensoria Pública na Comarca de Apucarana, no prazo de 6 meses. Oportuna a crítica da autora do artigo sobre a fixação de prazo certo em demanda que reclama mudanças institucionais, na qual "poderia haver a abertura para um cumprimento dialogado, que obedecesse a um plano com metas a longo prazo e fiscalização de seu cumprimento" (Jauris, 2022, p. 94).

A autora do artigo VI se reporta a demanda estrutural finda, sobre atraso excessivo na realização das perícias médicas previdenciárias em Santa Catarina, solucionada depois de 10 anos, por falta de identificação da demanda como estrutural e distanciamento da cultura conciliatória e do processo dialógico. A esse respeito, a autora menciona o temor ou indisposição rotineiras para a conciliação, o que "gera uma atitude conservadora ou refratária da outra parte em cumprir qualquer determinação judicial e afugenta personagens que poderiam conduzir a uma solução dialogada da lide" (Bossonário, 2022, p. 110).

Esses dois casos estão sintonizados com a lógica clássica que governa a condução da lide bilateral e mostram que a falta de contato entre os atores inviabiliza a formação e/ou fortalecimento de redes que podem atuar para solucionar o problema denunciado em demandas

estruturais. Enquanto o modelo multiportas fortalece, o modelo tradicional de tratamento de conflitos tem o potencial de inviabilizar ou enfraquecer as redes de interrelações necessárias ao tratamento adequado das demandas estruturais.

2.3 O Ministério Público como ator na construção de soluções para litígios estruturais

A interferência do Poder Judiciário em áreas como saúde, educação, tributos, urbanismo e outras tem sido diariamente criticada ou aplaudida, a depender da visão de mundo daqueles que se sentem afetados direta ou indiretamente. Contudo, a atuação do Judiciário, órgão inerentemente passivo, depende da provocação de atores externos, dentre os quais está incluído o Ministério Público. Este, no modelo estrutural desenhado pelo art. 127 da Constituição Federal de 1988 ocupa posição de destaque, sendo definido como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Portanto, o Poder Judiciário e o Ministério Público despontam como instituições importantes no sistema político brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 instrumentalizou o protagonismo de ambos, assegurando-lhes garantias fundamentais para o exercício de suas funções, como a irremovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a vitaliciedade. Sobre o sucesso da reconstrução institucional do Ministério Público, Arantes (2002, p. 19) lembra que em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente e, como decorrência do processo de alteração da sua estrutura, funções e privilégios, deixou de exercer o papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade. Antes da Constituição Federal de 1988 são registradas conquistas importantes do Ministério Público, como a aprovação do Estatuto do Ministério Público (Lei Complementar nº 40/81), que instituiu garantias, atribuições e vedações aos seus membros e a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), que ampliou a área de atuação do *Parquet*, atribuindo-lhe a função de defesa dos interesses difusos e coletivos.

O Poder Judiciário e o Ministério Público despontam como instituições poderosas no sistema político brasileiro. No Brasil, as críticas sobre a judicialização da política costumam se dirigir mais fortemente ao Poder Judiciário do que ao Ministério público, embora este figure como importante ator no sistema político brasileiro. Taylor (2009, pp. 229-257) aponta o

Ministério Público como grande ator que utiliza a ação civil pública como um de seus principais instrumentos de sucesso. Quanto ao número de pesquisas sobre o trabalho dos promotores ser significativamente reduzido quando comparado aos trabalhos dos juízes, Kerche (2018, p. 567) pondera que esse menor interesse acadêmico não é proporcional à importância da instituição que seleciona boa parte do que será decidido pelo Poder Judiciário.

Releva pontuar que, diversamente do Poder Judiciário, a própria concepção constitucional do Ministério Público confere a essa instituição um relevante poder de agenda. A fim de dar cumprimento à sua missão constitucional de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público pode eleger os temas mais relevantes do ponto de vista do interesse social, e pautar sua atuação com vistas a fortalecer a efetividade de uma imensa gama de direitos fundamentais. Esse entendimento encontra ressonância em outro artigo de Kerche (2007, p. 260), para quem "o leque de atribuições do Ministério Público é extenso, permitindo afirmar que há poucos assuntos referentes à sociedade brasileira que não possam ser transformados pela instituição em uma questão judicial". Na mesma pesquisa, Kerche (2007, p. 265) refere a existência de outros tipos de atuação do Ministério Público que independem da atuação dos juízes, ainda que os prejudicados possam acionar o Poder Judiciário. A esse respeito destaca o seguinte comentário de Maria Tereza Sadek, encontrado no artigo intitulado Cidadania e ministério público.

> Problemas relacionados ao direito do consumidor, ao meio ambiente, à comunidade são, na maior parte das vezes, resolvidos sem o recurso aos procedimentos judiciais que os levariam ao Poder Judiciário. Aliás, promotores e procuradores priorizam a solução a partir de acordos entre as partes em litígio, procedimentos administrativos, requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais. Chega-se a calcular que 90% das questões são resolvidas sem o recurso ao Judiciário (Sadek, 2009, p.16).

O Ministério Público, portanto, detém instrumentos legais para atuar judicial e extrajudicialmente visando promover as medidas necessárias à garantia do efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal. Nisso se insere, de modo relevante, a atuação, especialmente como órgão agente, por meio de ações coletivas, na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, do consumidor, e defesa de bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos. Na esfera extrajudicial ou no âmbito judicial, por meio da ação civil pública, o Ministério Público está apto, ao lado de outros co-legitimados, a dar

relevante contribuição na defesa do ideal democrático e na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que as pessoas sejam, de fato, reconhecidas como portadoras de direitos.

Com exceção das demandas referidas nos artigos I, VI, XI, XII e XIII, relacionadas no capítulo 1, item 1.3, as demais foram propostas pelo Ministério Público, todas, provavelmente, instruídas com inquérito civil[16] instaurado para apuração dos fatos que provocam o litígio estrutural. No curso do inquérito civil, como destaca Pimentel (2022, p. 130), as reuniões, audiências públicas, recomendações, além de outras ferramentas, se manejadas de forma adequada, "podem levar a resultados concretos sem que se mostre necessária a celebração de compromissos de ajustamento de conduta". Para além de evitar a celebração de compromisso de ajustamento de conduta,[17] a criação de ambiente dialógico e cooperativo, com consequente construção de solução para o problema coletivo, torna desnecessária a judicialização do problema investigado.

Sobre os limites negociais da atuação do Ministério Público quanto aos compromissos de ajustamento de conduta, Gavronski (2023, p. 59-70) entende que o §1º do art. 1º da Resolução n. 179 do Conselho Nacional do Ministério Público, embora criticado, fornece parâmetros seguros para construção de soluções consensuais em tutela coletiva no Brasil. O referido autor diverge do posicionamento de Edilson Vitorelli, especialmente na parte em que este defende que o legitimado coletivo poderia fazer todas as concessões que considerar adequadas e necessárias ao caso concreto. Gavronski (2023, p. 69-70) entende que essa realidade, verificada no *common law*, não se ajusta à realidade brasileira, em que a legitimidade coletiva é definida na lei por critérios objetivos muito genéricos. O ponto comum entre Gavronski e Vitorelli consiste na importância que ambos atribuem a soluções consensuais para a tutela de direitos coletivos na fase pré-processual ou extrajudicial, evitando-se a judicialização.

Pimentel (2022, p. 57) lembra que, como alternativa às demandas judiciais, o Ministério Público, ao longo de décadas, tem se utilizado do compromisso de ajustamento de conduta para tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ao defender que os integrantes dos órgãos legitimados a firmar tal compromisso sejam gradativamente capacitados, o mesmo

[16] A legitimidade do Ministério Público para instauração de inquérito civil decorre do art. 129, III da Constituição Federal e do art. 8º, § 1º, da Lei 7.347/85, legitimação que permite ao Ministério Público requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias.

[17] O Código de Defesa do Consumidor incluiu na Lei da Ação Civil Pública o §6º ao art. 5º, no qual está assentado que "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial."

autor destaca que “o fomento e especialização para busca de soluções negociadas vão ao claro encontro do espírito autocompositivo que permeia a legislação processual em vigor, sendo úteis, também, para a busca de soluções no âmbito da lide judicial” (Pimentel, 2022, p. 57). E sobre limitações impostas ao legitimado para realizar transações, reflete que:

> (...) de um momento inicial, quando do surgimento do instituto em questão, em que a possibilidade de certa flexibilização e admissibilidade de transação sobre matéria conflituosa eram vistas como inadmissíveis, passa-se a encarar como possível a negociação acerca de prazos para cumprimento de obrigações e modos de cumprimento e, a seguir, a se admitir a viabilidade de que o conteúdo do ajuste ultrapasse, ou mesmo implique no abandono, ainda que parcial, de uma visão inicial mais rígida adotada pelo órgão legitimado (Pimentel, 2022, p. 57).

A negociação, comenta Pimentel (2022, p. 71), por não reclamar a presença de terceiro na interação dialógica, é utilizada há décadas pelo Ministério Público, para obtenção de compromissos de ajustamento de conduta. O mesmo autor, após discorrer sobre as características das ferramentas e técnicas de negociação e mediação[18], esclarece que elas, por terem sido criadas e pensadas inicialmente para aplicação em disputas individuais, necessitam de adaptações para serem aplicadas de forma mais produtiva e adequada na área da tutela coletiva (Pimentel, 2022, p. 98-99). Na mesma perspectiva defende que:

> (...) surge a ideia de se encarar o inquérito civil não apenas como um instrumento de preparação do Ministério Público para a propositura de demandas judiciais ou mesmo para a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, mas, sim, como instrumento resolutivo (ou, como tem sido chamado, inquérito civil resolutivo), base para a concepção de sistemas específicos de gestão de conflitos (Pimentel, 2022, p. 130).

Reportando-se a questões estruturais, Pimentel (2022, p. 135) lembra que, embora superado o entendimento de impossibilidade de implementação ou aperfeiçoamento de políticas públicas pelo Poder Judiciário, persistem obstáculos “quanto à maneira de fazê-lo, questões orçamentárias e perplexidades ocasionadas por alegações de violação ao princípio da separação entre os poderes”. E acrescenta que essas questões podem ser evitadas ou mitigadas mediante utilização de métodos autocompositivos, ainda que conduzidos pelo Poder Judiciário.

As obras abordadas neste tópico, escritas por membros do Ministério Público, são um vislumbre de que, assim como no Poder Judiciário, o Ministério Público possui agentes

[18] Algumas técnicas e conceitos referidos por Pimentel (2022, p. 101), também são indicados no Manual de Mediação Judicial (CNJ, 2016, p. 201-215) para serem utilizadas pelos conciliadores e mediadores judiciais no âmbito do Poder Judiciário.

alinhados com o modelo autocompositivo proposto pelo CPC/2015. Tal como ocorre em demandas estruturais conduzidas adequadamente na esfera judicial, o Ministério Público pode e deve adotar providências dialógicas e cooperativas para colocar atores em rede com foco na construção de soluções para o problema estrutural. Aliás, se problema dessa natureza pode ser resolvido satisfatoriamente na esfera judicial, por meio do diálogo e cooperação, mais ainda o será na esfera extrajudicial, pela condução de um ator da estatura constitucional do Ministério Público. É desejável que posicionamentos em prol de ambientes não adversariais se multipliquem e se tornem regra em ambas as instituições, em prol do acesso à justiça.

O Poder Judiciário e o Ministério Público são importantes atores na formação de redes autocompositivas para solução de lesão ou ameaça a direitos discutidos em demandas estruturais, e podem unir esforços humanos e tecnológicos para obtenção de resultados satisfatórios. Sem a necessária atuação em rede para solução de problemas estruturais, a exemplo daqueles que afetam o exercício do direito à cidade, a proteção a esse direito não se efetivará, em prejuízo do direito dos cidadãos e da imagem das instituições legitimadas a garantir a concretização das promessas constitucionais.

3 O DIREITO À CIDADE E O DIREITO ACHADO NA RUA

Alimentação, moradia e vestuário são necessidades básicas que teriam originado as cidades, na medida em que as pessoas não são autosuficientes e precisam umas das outras para o suprimento de tais necessidades.[19] Essas demandas básicas, que teriam unido as pessoas para criação das cidades, têm sido escancaradamente suprimidas no Brasil, onde massas sociais dominadas, marginalizadas e excluídas padecem de insegurança alimentar, não possuem moradia e usam roupas que refletem a condição de oprimidos, muitos a perambular pelas ruas, onde vasculham lixeiras para se alimentar, e dormem ao relento, sem perspectiva de vida digna.

Devezas Murias (2021, p. 121-222) destaca haver lógica diversa das verdadeiras necessidades dos cidadãos a orientar a destinação de recursos e os planos de desenvolvimento urbano, embora o conceito de cidade como espaço de utilização cidadã tenha substituído o conceito de cidade-monumento de outrora, que "integrava palácios, igrejas e outros edifícios importantes no ambiente urbano, pensados como um grande monumento". Essas construções, acrescenta a autora, expressavam "a ideia de um povo subjugado por alguma supremacia, dentro do contexto espacial". O olhar de Devezas Murias sobre a problemática urbanística conduz a outras reflexões sobre antigas e novas formas de subjugar o povo, no caso ora estudado, com olhar crítico que, para além dos acertos e desacertos anteriores, capture possíveis mudanças que envolvam atitude empática de cooperação, respeito e consideração recíprocas entre administradores e administrados, compatíveis com as necessidades da sociedade atual, e não mera repetição do que as outras gerações fizeram.

Ferreira (2003), em artigo publicado pouco tempo depois da promulgação do Estatuto da Cidade, relembra que "o drama urbano brasileiro não data de ontem, mas tem suas origens nos 500 anos de formação de uma sociedade bipartida, e por isso não há de ser resolvido senão em um período de tempo bastante longo". O autor acrescenta que

> Como já apontou a urbanista Ermínia Maricato, as cidades refletem e reproduzem as dinâmicas sociais historicamente desiguais que pautaram a (não) formação da nação brasileira. São a expressão da hegemonia capitalista de uma sociedade de elite. E, nesse contexto, o Estado, historicamente associado aos interesses das nossas classes dominantes, não só nada fez para reverter essa situação como ajudou a consolidá-la (Ferreira, 2003).

A aceleração do processo de urbanização, com opções antidemocráticas de política

[19] Nesse sentido o pensamento de Platão (2006, p.55-56) na obra "A República", que tem a justiça como tema principal.

urbana, tem dificultado a concretização do direito fundamental à cidade. É notório que o acesso à infraestrutura básica não se estende a toda a população brasileira. As pessoas de menor renda são relegadas a periferias precárias, em condições que desatendem o seu direito de habitar com dignidade, situação que, por excluir ou limitar a cidadania, reclama contínua reflexão-ação sobre o direito e a sociedade, com foco na concretização do direito à cidade, assim comentado por Amanajás e Klug:

> (...) um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos (Amanajás; Klug, 2018, p. 29).

Cafrune e Konzen destacam que uma perspectiva crítica e progressista tem marcado o Direito Urbanístico brasileiro, notadamente a partir dos anos 1980. Esses autores lembram que a partir dessa época, a produção acadêmica voltou-se principalmente a estudos focados na utilização de mecanismos democráticos para transformação dos espaços urbanos, "e a partir das reinvindicações de sujeitos coletivos, especialmente engajados nas lutas por moradia, saneamento básico, transporte, liberdade de manifestação e participação popular na gestão das cidades" (Cafrune; Konzen, 2019, p. 82).

O comentário em referência reforça a importância de estudos que envolvem reflexão-ação destinados a assegurar o direito à cidade em prol das presentes e futuras gerações. O Poder Público municipal não tem cumprido satisfatoriamente suas atribuições quanto à execução da política de desenvolvimento urbano, com observância da nova ordem jurídica urbanística brasileira, capitaneada pelos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou as disposições constitucionais referidas.

> No final da década de 1990, e no início dos anos 2000, houve uma efervescência no campo jurídico devido às aprovações da Constituição Federal, com seu capítulo pioneiro da política urbana, e em seguida do Estatuto da Cidade em 2011. A partir dessas legislações se fundava uma nova ordem jurídica urbanística (FERNANDES; ALFONSIN, 2006), com principiologia específica, regras direcionadas à regulação das cidades e ao delineamento de vários instrumentos jurídico-urbanísticos. Segundo vários juristas, instituía-se naquele momento um norte, um ideal a ser perseguido para a construção de cidades mais justas socialmente, economicamente e ambientalmente (Gorsdorf; Milano; Pereira, 2021, p. 93).

Uma das consequências da omissão do Poder Público municipal em cumprir satisfatoriamente suas atribuições quanto à execução da política de desenvolvimento urbano, tem sido a propositura de ações civis públicas pelo Ministério Público sobre questões

urbanísticas, a exemplo daquelas que serão analisadas no próximo capítulo, em que se transferiu para a esfera judicial a discussão e pacificação de conflitos oriundos de problemas decorrentes da omissão do poder público municipal de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Solucionar problemas que reclamam a participação popular, de forma racional, justa, cooperativa, e com debates em condições de igualdade, constitui gigantesco desafio enfrentado pelo Poder Judiciário, pois este, tradicionalmente, adota modelo de tratamento de conflitos incompatível com o tratamento adequado a ser conferido a essas demandas.

O Poder Judiciário, apesar de significativos avanços, continua impregnado do modelo positivista, que separa o direito da vida da sociedade, tornando-se, por conseguinte, fragilizado diante da crescente complexidade dos casos apresentados à justiça, oriundos dos grandes problemas contemporâneos. Repita-se que a Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos de interesses, instituída há mais de dez anos pelo Conselho Nacional de Justiça, não atingiu satisfatoriamente seu objetivo de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade (art. 1º).

A partir de um olhar para demandas que objetivam garantir o direito à cidade, percebe-se a necessidade de implementação de um espaço qualificado no âmbito do Poder Judiciário visando soluções conjuntas para problemas coletivos decorrentes de violações ao direito postulado. Teorias críticas e progressistas do pensamento jurídico podem contribuir para ampliação da visão teórica e prática dos atores que atuam em demandas dessa natureza. O Direito Achado na Rua (ODNAR), teoria crítica do direito eminentemente brasileira, originária da chamada Nova Escola Jurídica Brasileira (NAIR), pensada por Roberto Lyra Filho (1926-1986), jurista antipositivista, busca identificar "na luta de classes e grupos sociais opressores e oprimidos de cada tempo histórico o verdadeiro motor social e produtor das relações jurídico-sociais concretas" (Costa; Diehl; Lemos; Veras, 2021, p. 204-205).

Sobre a comentada teoria, o professor Menelick de Carvalho Netto argumenta que:

> Lyra Filho, ao formular o projeto da Nova Escola Jurídica Brasileira – NAIR, supera o positivismo formalista e os jusnaturalismos não mais plausíveis, acolhendo reflexivamente a força libertária e inclusiva da herança crítica marxiana, e faz com que o nexo interno entre o sistema de direitos e a democracia surja em toda a sua clareza expresso nas lutas por reconhecimento dos movimentos sociais, tornando visível a exigência de permanente abertura do Direito e da política. É o pluralismo jurídico que postula e requer o pluralismo político e o social (Carvalho Netto, 2021, p. 231).

A problemática da extrema desigualdade social no Brasil permeia as formulações críticas e progressistas do pensamento jurídico, como as correntes do "Direito Achado na Rua", que percebem o Direito como instância desigual no tratamento dos conflitos. A esse respeito, Cafrune e Konzen explicam o movimento de reflexão-ação dessas correntes, que:

> (...) problematizaram a questão da legitimidade do direito estatal então vigente e buscaram apresentar, a partir de diferentes enfoques, a problemática da extrema desigualdade social no Brasil como uma questão também para o Direito – seja nos espaços institucionais de sua formulação e aplicação, seja nos espaços de luta política, tratando o Direito, assim, como uma instância, também desigual, de administração dos conflitos e de efetivação de direitos (Cafrune; Konzen, 2019, p. 83).

Observar os extensos gramados de Brasília pode facilitar a compreensão sobre O Direito Achado na Rua. A maioria dos gramados é rasgada por sulcos provocados pelas andanças das pessoas que diariamente circulam a pé, a caminho de casa, do trabalho, da escola, da faculdade, da feira, da igreja, do ponto de ônibus, de pontos turísticos e de tantos outros destinos. É curioso que, a uma certa distância de boa parte desses sulcos, existe uma passarela cimentada pelo poder público, nem sempre útil às pessoas que se movimentam pela rua. Essa comparação remete ao pensamento jurídico crítico, na perspectiva de que "a Lei Estatal é apenas uma expressão formal do direito, que pode conter direito autêntico, mas que não exprime todas as possibilidades de manifestação do fenômeno jurídico. Significa dizer que fora da ordem legal positiva, posta e imposta pelo Estado, pode haver condutas humanas perfeitamente jurídicas e que ainda não receberam expressão legal" (Machado, 2021, p. 200).

Em trinta anos de luta, pontua Carvalho Netto (2021, p. 231), O Direito Achado na Rua obteve elevado reconhecimento acadêmico-científico nacional e internacional e se consolidou como uma das principais vertentes investigativas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB. Contribuiu para esse reconhecimento o fato de que essa corrente investigativa, no período ditatorial, inovou corajosa e pioneiramente na forma de se ver e abordar o direito, além de "impulsionar decisivamente a reflexão acerca do modo como se ensinava o Direito, colocando em ação novas práticas pedagógicas e exigindo a reformulação do ensino jurídico como um todo" (Carvalho Netto, 2021, p. 231).

O direito urbanístico brasileiro das últimas décadas ampliou o seu comprometimento com a produção de cidades mais justas, ainda que existam entendimentos tradicionais que negam a sua autonomia como ramo da ciência jurídica (Cafrune; Konzen, 2019, p. 82). A sua convergência com o "Direito Achado na Rua" emana do compartilhamento da visão de que o indispensável papel dos juristas não os coloca "acima das manifestações jurídicas de

reivindicação, contestação e também de transgressão em relação ao direito oficial estatal e das demais formas de juridicidade produzidas pelos sujeitos coletivos" (Cafrune; Konzen, 2019, p. 84).

Os textos distribuídos em cinco seções que estruturam o Volume 9 (Introdução Crítica ao Direito Urbanístico), que integra a gigantesca produção teórica e prática de "O Direito Achado na Rua", corroboram a atualidade e importância do debate sobre o direito à cidade, com potencial de despertar reflexões e ações tendentes a impedir que judicializações sobre o direito à cidade sejam inócuas ou até agravem o problema cuja solução é buscada na esfera judicial. Essa pretensão converge com o tema pesquisado, que aponta dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário quando chamado a decidir questões estruturais, a exemplo daquelas que envolvem o exercício do direito à cidade. Paradigmas decolonias, a luta do povo e dos movimentos sociais permeiam os textos do volume 9, tendo a Rua como metáfora da esfera pública democrática, na perspectiva de que o direito, como ensina Lyra Filho[20], não é; ele se faz.

3.1 Direito à cidade na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VII (Da ordem econômica e financeira), Capítulo II (Da política urbana) reconheceu o direito urbanístico brasileiro como política de desenvolvimento urbano, destinada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*). Também subordinou o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências fundamentais de ordenação da cidade (art. 182, § 2º) e fixou os parâmetros mínimos para a política urbana.

A desafiante execução da referida política de desenvolvimento urbano, que perpassa valores e objetivos constitucionais, foi cometida ao Poder Público municipal. Essa missão está relacionada com outras atribuições constitucionais próprias dos entes municipais, além daquelas conferidas a todos os entes federativos. Dias (2010, p. 78-79) refere algumas dessas

[20] Sobre o pensamento central da Nova Escola Jurídica Brasileira, Lyra Filho afirma que ela "visa, antes de tudo, examinar o direito, não como ordem estagnada, mas como a positivação, em luta, dos princípios libertadores, na totalidade social em movimento. O Direito, então, há de ser visto como processo histórico. O que deste resulta, juridicamente, é o vetor, extraído da dialética social, com a sua pluralidade de normas antitéticas, vetor imprimindo o posicionamento das classes e grupos ascendentes, que afirmam as novas quotas de liberdade, no eterno combate contra a espoliação e a opressão do homem pelo homem. Nossa meta é a Justiça militante, não metafísica, nem idealista, nem abstrata, mas conscientizada, em toda etapa, na práxis vanguardeira, em oposição às resistências imobilistas e retrógradas" (Filho, 2021, p. 38).

atribuições:

> De acordo com o texto constitucional, ao município cabe o gerenciamento da política de desenvolvimento urbano municipal, o ordenamento da cidade de forma a viabilizar as funções que a cidade há que oferecer – recreação, circulação, trabalho, moradia, e que estas sejam eficazmente cumpridas. Nesse sentido, elencam-se algumas de suas atribuições constitucionais relacionadas ao gerenciamento da política de desenvolvimento urbano, próprias e comuns aos outros entes federativos, a saber: a realização (prestação) dos serviços públicos de interesse local (artigo 30, inciso V, C.F.), nestes compreendidos a prestação de transporte coletivo que tem caráter essencial; promoção do adequado planejamento territorial (artigo 30, inciso VIII, C.F.); realização de proteção do patrimônio histórico-cultural local, consoante as normas federais e estaduais sobre a temática; incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico, simultaneamente à atuação dos demais entes federativos (artigo 180, C.F.); proteção ao patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (Artigo 216, parágrafo primeiro, C.F); proteção ao meio ambiente (Artigo 225, C.F.); manutenção, em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado, de programas de educação préescolar e de ensino fundamental (Artigo 30, inciso VI, C.F.), bem como a prestação, em regime de cooperação com os outros entes federativos (Estado e União), de serviços de atendimento à saúde da população (Artigo 30, inciso VII, C.F.), ao participar do Sistema Único de Saúde (Artigos 198 e 200, C.F.). Da mesma forma, deverá o município, em regime de colaboração com a União e o Estado, organizar os sistemas de ensino (artigo 211, C.F.), e também constituir guardas municipais, objetivando a proteção dos bens, serviços e instalações municipais (Artigo 144, parágrafo 8o, C.F.) (Dias, 2010, p. 78-79).

A Constituição Federal instituiu novo modelo de regulação da produção do espaço urbano, sintonizado com a efetivação direito à cidade, ainda que não o mencione diretamente. Gonçalves (2019, p. 186) comenta que, apesar dessa omissão, "a Constituição reafirma a função social da propriedade e introduz o conceito da função social da cidade, que seria, portanto, o conjunto de medidas capazes de promover a melhoria da qualidade de vida, com a organização adequada do espaço urbano". Dessa forma, para além do acesso à habitação, a Constituição assegura aos habitantes acesso ao "conjunto dos benefícios econômicos e sociais muitas vezes limitado às regiões centrais da cidade" (Gonçalves, 2019, p. 187).

O direito à cidade, também reconhecido em âmbito internacional (Carta Mundial do Direito à Cidade, Plataforma Global do Direito à Cidade e da Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas) "contribui para integrar e materializar todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, consagrados nos tratados, acordos e convenções internacionais sobre os direitos humanos" (Saule Júnior, 2019, p. 149). Esse autor acrescenta que:

> A efetiva realização do direito à cidade exige respeito, proteção e cumprimento de

> todos dos direitos humanos sem exceção, juntamente com os princípios e direitos específicos que só o direito à cidade contempla: as funções sociais da cidade; a luta contra a discriminação socioespacial; os espaços públicos de qualidade; e as conexões sustentáveis e inclusivas entre rural e urbano. Nesse sentido, o direito à cidade traz uma perspectiva de materialização e realização dos direitos humanos em um territóio como um povoado, vila, bairro, cidade e metrópoles (Saule Júnior, 2019, p. 149).

Schvarsberg, Silva e Pedrosa (2019, p. 87) lembram que o direito à cidade não se restringe a moradia bem localizada, transporte, educação, serviços, tampouco ao somatório desses recursos urbanos. Esclarecem que o conceito de direito à cidade foi introduzido por Lefebvre como o direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais. Acrescentam que para Harvey o direito à cidade é um direito coletivo e não individual, que depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização.

Dentre os pressupostos a serem considerados para se repensar os estudos do direito e do espaço urbano diante de crises institucionais e do próprio pacto constitucional, Cafrune e Konzen (2019, p. 84) apontam o pressuposto de haver diálogo entre a hegemonia do modo de vida urbano “em relação a outras práticas espaciais (campesinas e tradicionais, por exemplo)” e a “hipótese da urbanização completa da cidade de Henri Lefebvre”. Nessa ordem de ideias, os mesmos autores acrescentam que “a reivindicação do direito à cidade representa a defesa radical do direito de ter acesso aos bens, serviços e oportunidades que o espaço urbano oferecer e, em sentido amplo, a luta pelo próprio direito a uma vida livre e digna”. Cafrune e Konzen apontam, ainda, que a urbanização rápida e profunda da sociedade brasileira, com produção de cidades marcadas pela desigualdade e irregularidade, e o espaço urbano como “lugar dos conflitos sociais, o espaço ampliado de reprodução da vida, do valor e da mais-valia", são pressupostos a serem igualmente considerados para se repensar os estudos do direito e do espaço urbano (Cafrune; Konzen, 2019, p. 84).

Na obra Espaço e Política, publicada originalmente em 1972, Lefebvre (2016, p. 34), denuncia que “Excluir do urbano grupos, classes, indivíduos implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora”. Denúncias dessa natureza, encampadas pelos movimentos sociais a partir das lutas democratizantes da década de 1980, contribuiram para a inclusão, na Constituição Federal, dos dois artigos sobre política urbana (artigos 182 e 183).

> A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo da política urbana, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal de 2001 que regulamenta as disposições constitucionais, representam um novo modelo de regulação da produção do espaço urbano, focado na efetivação do direito à cidade. Por reconhecerem a legitimidade das reivindicações sociais e seu conteúdo jurídico, a Constituição e o Estatuto são os marcos normativos de uma "nova ordem jurídico-urbanística", na expressão de Edésio Fernandes (2006). (Cafrune; Konzen, 2019, p. 83).

As lutas urbanas deflagradas pelos movimentos sociais foram decisivas para a construção do novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. As demandas pela produção de cidades menos injustas levadas para a Assembleia Constituinte fizeram parte do processo no qual se destaca:

> (...) aproximação entre os movimentos sociais urbanos e os especialistas tanto do planejamento urbano quanto do Direito. A elaboração de propostas para a Constituinte exigia a comunicação entre atores sociais diversos, por meio de reuniões, seminários e produção de textos, que culminassem na formulação de novos saberes e de certos consensos políticos que precisavam ser dissiminados por meio da elaboração de materiais educativos (Cafrune; Konzen, 2019, p. 83).

Décadas depois da promulgação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, violações ao direito à cidade continuam a ser percebidas nos diversos espaços de cidades brasileiras. Fazem parte do cotidiano das pessoas ruas intrafegáveis, insuficiência ou inadequação de transporte coletivo, praças abandonadas ou mal-conservadas, ausência de espaços destinados ao lazer, unidades residenciais sem instalação elétrica, hidráulica e esgotamento sanitário, etc. Violações dessa natureza, quando não encontram solução na esfera administrativa, costumam ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, individual ou coletivamente. Contudo, o modelo predominante de tratamento de conflitos utilizado na esfera judicial não se ajusta a essas demandas estruturais, cuja solução passa pela participação popular referida no inciso II do art. 2º do Estatuto da Cidade, a exigir a aplicação do direito em esfera pública, e não meramente estatal.

Schvarsberg, Silva e Pedrosa (2019, p. 87) enfatizam que o direito à cidade, por ser um direito comum antes de individual, "depende da ação do coletivo para atuar no sentido de transformar o espaço concebido, de moldar os processos de urbanização, de sentir os espaços", luta essa protagonizada pelos moradores das cidades. O direito à cidade, portanto, guarda estreita relação com a Corrente " O Direito Achado na Rua", pois "esse é tão ou mais vinculado ao protagonismo do coletivo quanto o direito à cidade, tendo em vista que é indissociável dos movimentos sociais populares e dos direitos humanos" (Schvarsberg; Silva; Pedrosa, 2019, p.

87-88).

Os arranjos que uniram movimentos sociais e demais atores interessados no debate que resultou na inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal indicam que em qualquer esfera, inclusive judicial, as discussões sobre o direito à cidade não podem prescindir de tratamento adequado que garanta a participação tanto das pessoas que reivindicam a tutela jurídica quanto dos agentes e entes públicos legimados a colaborar na construção de soluções para o problema. Sem dar voz a todos os interessados, a interferência judicial padecerá de ineficácia, a exemplo de algumas das demandas analisadas no capítulo 1, item 1.3.

3.2 Instrumentos da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para garantir o direito à cidade

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) regulamentou as disposições constitucionais (arts. 182 e 183)[21], que representam o novo marco jurídico e urbanístico brasileiro. Esse marco, originário de emenda popular proposta pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana perante a Constituinte de 1988, não se reduz às leis, pois essas "podem estar associadas, e muitas vezes estão, à manutenção do estigma territorial nas cidades, no sentido de cicatrizar alguns espaços de violência, segregação e exclusão, e gravar outros de nobreza e tranquilidade" (Schvarsberg; Silva; Pedrosa, 2019, p. 87-88).

Saule Júnior (2019, p. 144-145), lembra que em razão da resistência de grupos políticos conservadores quanto a implementação da nova política urbana, estendeu-se por mais de dez anos (1989-2001) o período de elaboração do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, período no qual a visão de direitos urbanos que embasou a luta pela reforma urbana foi transportada para a visão do direito à cidade adotada no Estatuto da Cidade, com predominância dos elementos da condição de vida urbana digna. O direito à cidade está definido no art. 2º, I, do referido Estatuto como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

[21] Silva (2010, p. 67) comenta que essa regulamentação ostenta características de uma lei geral de direito urbanístico, por instituir princípios de direito urbanístico, disciplinar diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornecer instrumental para ordenação dos espaços urbanos, "com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, que o caos urbanos faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população".

Cabe relembrar que “o direito à cidade não pode ser entendido como uma demanda por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social por si só” (Frota, 2019, p. 163). Tal como o acesso à justiça, que não se limita ao acesso ao Poder Judiciário, defende-se nesta pesquisa ideias como as do referido autor, ou seja, que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos não esgota o sentido do direito à cidade.

> O direito à cidade, portanto, não se confunde com uma política urbana estatal, com um projeto urbanístico ou com um marco legal específico, ainda que possa influenciar ou estar parcialmente refletido nessas estruturas institucionais. Da maneira como foi concebido e proclamado, está mais para uma utopia orientadora da luta social do que como um direito propriamente jurídico. Por esse motivo, mesmo um pensador como David Harvey, cético em relação aos direitos humanos e seu papel na sociedade capitalista, assume a defesa do direito à cidade. Para ele, trata-se de muito mais do que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos: “é um direito de mudar a nós mesmos mudando a cidade” (Frota, 2019, p. 163).

As diretrizes gerais da política urbana estão indicadas no inciso II, artigo 2º, do comentado Estatuto, em que se destaca a gestão democrática por meio da participação popular. Mais adiante, em seu capítulo IV, composto de três artigos, o mesmo diploma legal indica os instrumentos a serem utilizados para viabilizar a participação dos cidadãos nas decisões municipais destinadas a ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. São eles (art. 43): órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No artigo 44, que trata da gestão orçamentária participativa, o referido Estatuto dispõe que essa gestão “incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. A inclusão obrigatória e significativa participação popular e de associações também deve ser observada no tocante aos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania (art. 45).

Sobre os referidos instrumentos de participação popular na política urbana, há registro de sua utilização exitosa em cidades brasileiras. A esse respeito, Schvarsberg, Silva e Pedrosa comentam que:

> Em consonância com os avanços na esfera nacional, emergem ações nas esferas locais

> que reúnem atores múltiplos na concepção de espaços mais diversos e democráticos. Práticas como o Orçamento Participativo (OP) e os planos de bairro dinamizam a tríade lefebvriana, retroalimentando a produção jurídico-legislativa do Direito Urbanístico e as possibilidades de gestão do espaço urbano e dão visibilidade às demandas constantemente atualizadas dos cidadãos. No caso das Ops, vai-se além da participação social orçamentária prevista no art. 44 do Estatuto da Cidade, cria-se um instituto democrático que estimula o bem-estar a partir do reconhecimento da não estanqueidade das demandas populares, obervada na evolução do direcionamento dos investimentos públicos.
>
> O debate acerca dos planos de bairros tem acontecido em diversos municípios, a exemplo do previsto no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei 16.050/2014) e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei nº 9096/2016). Trata-se de instrumental capaz de ampliar a capacidade de participação e de fiscalização da execução do orçamento público pelos cidadãos que, impulsionados pelo sentimento de pertencimento, tornam-se parte da concepção de seu espaço mais imediato, logo, menos abstrato e mais tangível (Schvarsberg; Silva; Pedrosa, 2019, p. 89-90).

Os debates previstos nos artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade, que colocam a sociedade civil no palco das discussões sobre a gestão democrática das cidades atendem "à orientação constitucional de Estado Democrático de Direito, que valoriza não só a democracia representativa, como também a democracia participativa" (Santos, 2010, p. 4). Contudo, a positivação desses instrumentos e práticas dispersas não bastam para corrigir ou pelo menos reduzir desigualdades, exclusão e segregação espacial. É indispensável a criação de espaços e rotinas que viabilizem a efetiva participação popular voltada para garantia do direito à cidade. Apesar das conquistas em relação a períodos anteriores, "os necessários instrumentos de participação popular na tomada pública de decisões (como as audiências públicas) ainda carecem de melhor estudo que viabilize a sua efetividade" (Devezas Murias, 2021, p. 124).

A participação popular não se aperfeiçoará sem comunicação transparente e eficiente entre adminstradores e administrados. O cidadão deve ser colocado no palco das deliberações sobre a política urbana, conscientizando-se da importância da sua participação para concretização da promessa constitucional de vida digna, individual e coletivamente. A participação popular possibilita o conhecimento dos problemas, interesses e necessidades comuns à comunidade, bem como a construção de soluções por meio da interação entre administradores e administrados, para efetividade das normas legais garantidoras do direito à cidade.

3.3 Barreiras para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na esfera judicial

O Poder Judiciário possui estrutura adequada para resolver o conflito por meio da

sentença, não pelos mecanismos que facilitam o diálogo entre as partes para construção de soluções que resolvam o conflito. O fato de não ter conseguido incorporar satisfatoriamente a autocomposição como elemento estruturante do tratamento de demandas individuais, sugere que conferir tratamento adequado às demandas estruturais voltadas para a concretização do direito à cidade representa desafio ainda maior para a referida instituição.

As questões que envolvem o direito à cidade, por serem estruturais, precisam ser identificadas, analisadas e conduzidas por uma ótica estrutural que envolva tanto as pessoas afetadas diretamente quanto instituições e agentes públicos que possam colaborar para a construção de soluções. A gestão democrática e participativa, um dos pilares da gestão das cidades, não se implementou satisfatoriamente na esfera administrativa. Como esperar que o Poder Judiciário consiga fazê-lo quando chamado a resolver problemas que necessitam de intervenção estrutural na instituição demandada?

A resistência que as novas perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil encontra por parte dos estudiosos tradicionais do Direito (Kafrune e Konzen, 2019, p. 82) ressoa na estrutura formalista do Poder Judiciário. Gaio (2019, p.178-185), no artigo em que considera que o uso e a institucionalização do direito à cidade podem cumprir um papel de legitimação para ocultar a cidade real, afirma que, "com poucas exceções, o Judiciário tem tido posicionamentos conservadores quando fortes interesses econômicos são contestados por reinvindicações sociais – como é o caso do direito à moradia". Corrobora essa ideia a pesquisa de Acypreste e Costa (2019, p. 255-264) sobre conflitos relacionados com o direito à moradia levados ao conhecimento do Poder Judiciário. Nas ações de reintegração de posse analisadas pelos autores, constatou-se a proteção da propriedade como elemento central das decisões proferidas.

> Conforme os dados levantados, a proteção da propriedade é o elemento central das ações de reintegração de posse analisadas. Estava em jogo o direito do proprietário de ser protegido contra qualquer tipo de violação externa às suas faculdades de uso, legítimos ou não, já que essa foi uma variável pouco levada em consideração pelos magistrados. Protegia-se o objeto da propriedade em si, bem como suas faculdades relativas à aquisição da propriedade, mas pouca ou nenhuma atenção ao seu uso e seus deveres. Enfim, protegia-se a propriedade absoluta liberal ao lado da violação dos princípios constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade.
> Percebeu-se que os processos não dão conta da complexidade dos conflitos em julgamento, seja porque não trabalham temas constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade, seja porque não há tentativas significativas, por parte dos magistrados, de usar formas alternativas e mais eficientes de resolvê-los. Constata-se que há um completo descarte e desproteção do interesse social e da função social do bem em favorecimento ao proprietário individual.
> Nas decisões, o direito de propriedade é protegido em seu sentido abstrato e formal, não sendo permitida, no caso concreto, sua violação e, na visão dos magistrados, a consequente violação ao Estado Democrático de Direito. Raras são, entretanto, as

> fundamentações da posse em diretrizes constitucionais, apesar de se tratar de uma ação que versa sobre esse conceito jurídico. Já o direito à moradia é apenas tratado em seu sentido abstrato e geral que, no caso concreto em análise, não apresenta relevância.
> O direito à moradia apareceu em um número maior de decisões (11), como decorrência da dignidade da pessoa humana, o que denota uma maior sensibilidade aos magistrados por esse tema. Entretanto, esse direito é reconhecido apenas de maneira "subordinada concessiva", isto é, apresenta validade abstrata e formal até que se contraste ao direito à propriedade, à forma jurídica, ao monopólio estatal da violência ou ao direito positivado parcial, entortado. (Acypreste; Costa, 2019, p. 255-264).

No mesmo sentido, Lima, Oliveira e Souza (2019, p. 104-105), observam haver decisões que validam a conceituação do direito à moradia, mas quando as disputas recaem sobre o direito de propriedade, os avanços são tímidos. Os autores acrescentam que boa parte do campo jurídico não recepcionou o direito à cidade a partir da lógica que se ancora no arcabouço jurídico produzido nos últimos anos sobre propriedade, bem público e função social, capitaneado pela Constituição Federal de 1988. A mesma situação se verifica, como apontam os autores, na esfera da autonomia didática e da arquitetura e urbanismo.

> Especificamente na esfera da autonomia didática, os currículos obsoletos dos cursos de Direito incluem quatro anos e meio de ensino do Código Civil, dificultando uma mudança de olhar sobre o urbano, como pontua Fernandes (2002). Os estudantes, formados na tradição civilista e dogmática, "olham para a cidade a partir da perspectiva do lote privado, e naturalmente não veem ou entendem muito além dos interesses individuais dos proprietários" (FERNANDES, 2002, p. 36). Essa formação, de caráter privatista, produz noções abstratas, incapazes de considerar as desigualdades de acesso, quando reduz o significado da casa e do direito à moradia a um mesmo equivalente: a propriedade privada. No campo da arquitetura e urbanismo, da mesma forma, se reproduz o modelo da casa burguesa, voltada para dentro e apartada da cidade, como "fórmula de habitar" tomada como "forma-referência que se constitui em norma para todo o corpo social" (ROLNIK, 1985, p. 4), deslegitimando os territórios populares pela imposição igualmente abstrata da ideia da racionalidade e da ordem. O rompimento com essa forma de entender, perceber e produzir cidade perpassa disputas no plano simbólico (de repertórios e narrativas) do projeto e nos processos formativos no campo (Lima; Oliveira; Souza, 2019, p. 104-105).

O quadro acima narrado tem potencial para se refletir nas demandas sobre o direito à cidade que aportam no Poder Judiciário, desde a elaboração da petição inicial até a decisão final. Cabe aqui relembrar o comentário de Correa e Gonçalves (2021, p. 298-299), transcrito anteriormente, no sentido de que as faculdades de direito, como orientadoras dos futuros juristas, influenciam a cultura jurídica de tratamento de conflitos.

A posição conservadora do Poder Judiciário é agravada pela sobrecarga de processos e seus membros lidam diariamente com o desafio de cumprir diversas metas impostas pelo Conselho Nacional de Justiça. O fato de não haver vara específica de litígios estruturais,

também dificulta a especialização do magistrado para condução adequada de demandas oriundas de problemas coletivos estruturais. No primeiro grau de jurisdição, essas demandas geralmente tramitam nas Varas da Fazenda Pública, competentes para processar e julgar as causas em que a Administração Pública é parte, sobre diversas e complexas matérias administrativas.

Tomando-se como exemplo a competência do Juízo especializado em Fazenda Pública do Poder Judiciário do Acre[22], tem-se uma ideia da complexidade de determinados assuntos, como a judicialização de problemas urbanísticos acumulados durante décadas, discutidos em ações civis públicas que foram propostas pelo Ministério Público do Acre para garantia do direito à cidade a moradores de bairros considerados irregulares ou clandestinos.

A interferência do Poder Judiciário em áreas como saúde, educação, tributos, urbanismo tem se tornado recorrente, o que amplia a sua importância no sistema político brasileiro e provoca manifestações contra e a favor do impacto dessa atuação na formulação, deliberação e implementação de políticas públicas. No sistema brasileiro de jurisdição una o Poder Judiciário pode muito, mas não pode tudo. Suas deliberações sobre políticas públicas podem encontrar limitações e padecer de ineficácia, como mostram ações civis públicas analisadas no próximo capítulo.

[22] De acordo com a Resolução TJAC nº 154, de 2 de fevereiro de 2011, compete ao Juízo especializado em Fazenda Pública processar e julgar: I – as causas em que o Estado, o Município vinculado à respectiva Comarca, entidade autárquica ou empresa pública estadual ou municipal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes; II – os mandados de segurança, *habeas data* e mandado de injunção, ressalvada a competência do Tribunal de Justiça; III – as causas relacionadas a acidente de trabalho de que trata o inciso I do art. 109 da Constituição da República Federativa do Brasil. (Acrescido pela Resolução Tribunal Pleno Administrativo nº 177, de 27.8.2013).

4 ESTUDO DE CASO: LITÍGIOS ESTRUTURAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE EM RIO BRANCO-ACRE

O Acre, estado localizado na região Norte do Brasil, faz fronteira com os estados do Amazonas e Rondônia, e com os países Peru e Bolívia. A sua população, que fora estimada em 880.631 pessoas no ano de 2024, está distribuída entre 22 municípios, com maior concentração na Capital, Rio Branco, cuja estimativa populacional no ano de 2024 correspondeu a 387.852 pessoas. Esses dados constam no último Censo Demográfico do IBGE (2022), que também contempla, dentre outras, informações sobre educação, economia, saúde e meio ambiente, das quais se vislumbra violações ao direito à cidade no município de Rio Branco, que notoriamente apresenta pessoas em situação de rua, transporte público deficitário, bairros sem infraestrutura básica, dentre outros graves problemas.

Referidas violações ao direito à cidade deitam suas raízes na formação do Acre, que passou oficialmente a fazer parte do Brasil no começo do século XX, com o Tratado de Petropólis. Esse documento diplomático, considerado a certidão de nascimento do Acre, resolveu a disputa entre o Brasil e a Bolívia por essas terras, que foram guindadas a primeiro território federal, administrado diretamente pelo governo federal. A sua elevação a Estado ocorreu em 15 de junho de 1962, portanto, há pouco mais de 60 anos.

A exploração humana e extensos latifúndios marcam a formação territorial do Acre, notadamente a partir de 1877, com a intensificação dos primeiros fluxos migratórios impulsioandos pela grande seca do Nordeste. Os nordestinos, especialmente do Ceará, fugindo desse infortúnio, foram assentados em extensas áreas dos seringais e formaram mão de obra barata da fase do extrativismo. A desativação dos seringais em decorrência da crise do extrativismo, e posterior política do governo militar para ocupação da amazônia, provocaram o deslocamento em massa dos seringueiros e suas famílias para a zona urbana, especialmente a cidade de Rio Branco. Os seringais foram substituídos pelas fazendas, igualmente caracterizadas pela intensa concentração de terras. A desativação dos seringais provocou novos arranjos que mantiveram a estrutura do latifúndio na região. Na estrutura em que antes figurava o seringal, o seringalista, o seringueiro, o sistema de aviamento, passou a figurar o pasto, os animais, o fazendeiro, os empregados da fazenda. Houve, sob a lupa da Teoria Ator-Rede[23],

[23] Oliveira (2016, p. 193) comenta que "com a TAR, lidamos de forma diferente com o mundo, criamos o hábito de observar como diversas realidades são performadas por diferentes redes. Nela, vamos sendo afetados por coisas diversas. Assim, as nossas percepções e sensibilidades se focam mais na dinâmica das coisas, nas transformações,

associação entre humanos e não-humanos para manter a concentração de terras, com foco redirecionado para a criação de animais, o que aponta para a coerência da ideia de que o social não pode ser dissociado da relação entre os indivíduos e as coisas.

Menezes Filho, no trabalho em que analisa a contribuição que os institutos da posse e da propriedade privada tiveram na extrema concentração fundiária e na manutenção de desigualdades sociais no contexto da ocupação do território do Acre, comenta que:

> (...) ao longo da história do Acre, a formação territorial teve por característica básica a intensa concentração fundiária, concentração que não esmaeceu com o fim do seringal; que não arrefeceu com a construção das grandes estradas e dos projetos deturpados dos militares; que não deu trégua com a chegada das fazendas e dos novos arranjos agrários; que não enfraqueceu com os programas de colonização e reforma agrária; que não sucumbiu à função social ou ao regime de constitucionalidade da propriedade privada; que resistiu até mesmo ao projeto de "florestania" implementado no Acre após os anos 2000 (Menezes Filho, 2024, p. 142).

Mesmo depois de se tornar território brasileiro, o Acre padecia, na prática, da falta de presença do Estado. A esse respeito, Menezes Filho (2024, 2024, p.81) destaca que "Não havia organização administrativa mínima, forças de segurança ou Poder Judiciário. Isso significa dizer que os conflitos não se resolviam por "meios democráticos"[24]. Sobre esse cenário, que favoreceu a concentração fundiária e desigualdades sociais no Estado, o referido autor explica que:

> (...) tanto o paradigma da Lei de Terras de 1850, como também o paradigma do Código Civil, foram implantados sem a presença do Estado, ainda em fase embrionária. Órgãos administrativos, judiciários e forças de segurança pública eram tão insipientes que não podiam fazer frente ao poder de fato dos seringalistas. Qualquer tentativa oficial do Estado em fazer-se impor era violentamente repelida.
> No Acre, o seringal e o latifúndio floresceram alicerçados em três peculiaridades, a saber: (1) inexistência de atos normativos disciplinando a ocupação humana e a regularização fundiária; (2) inexistência do Estado; (3) existência de um paradigma favorável. O bom funcionamento do paradigma do Código Civil exigiria a presença de forças do Estado a fim de garantir a posse e a propriedade privada. Mas estas forças não existiam no território do Acre, motivo pela qual o paradigma foi adaptado às peculiaridades da região. Se no Brasil o paradigma deu segmento à acumulação desenfreada da terra, no Acre teve ainda o papel de servir como instrumento de transição do seringal convencional para o latifúndio, após a segunda crise da borracha (Menezes Filho, 2024, p. 82).

---

na performance e não no que é regular, no que está estabilizado".

[24] O mesmo autor lembra que o Decreto n. 5.188, de 7 de abril de 1904, e posteriormente o Decreto n. 9.831, de 23 de outubro de 1912, são os primeiros atos normativos que dispuseram sobre a organização administrativa e judicial do Estado do Acre, e que o Decreto nº 12.405, de 28 de fevereiro de 1917, tratou exclusivamente da reorganização judiciária, determinando a criação de juízes de paz, de 11 juízes municipais, de 5 juízes de direito, de 5 tribunais do júri e de um Tribunal de Apelação. A justiça do Acre só viria a ser novamente reorganizada em 1940.

Embora inegável a evolução ocorrida na organização administrativa e judicial do estado do Acre ao longo dos anos, e em especial a partir da Constituição de 1988, os conflitos que atualmente emanam da sociedade atual desafiam a estrutura do Poder Judiciário, que continua atrelada fortemente ao modelo heterocompositivo de tratamento de conflitos de interesses, que coloca o juiz como o principal responsável pela solução adequada, e não os interessados. Nesse contexto que reclama a mudança do modelo do tratamento de conflitos de interesses, importa incursionar na origem de desigualdades estruturais que dificultam o exercício do direito à cidade, notadamente quando esse direito é posto em discussão na esfera judicial, por meio de demandas estruturais que reclamam visão global e local dos membros da magistratura e demais atores legitimados a atuar na situação concreta levada à deliberação do Poder Judiciário.

A capital do Acre, Rio Branco, pequena cidade do Norte brasileiro, pode se revelar uma grande e proveitosa experiência para união de atores em prol da efetivação do direito à cidade, que deve ser assegurado individual e coletivamente. Na perpectiva de que o social não pode ser dissociado da relação entre os indivíduos e as coisas, importa observar e refletir sobre as redes de interações e trajetórias que conectam as pessoas com a cidade, de modo a vislumbrar suas vantagens e desvantagens e, por conseguinte, no caso estudado, soluções para os problemas que dificultam o acesso à justiça e a ampliação da política nacional de tratamento adequado de conflitos, dando voz a todos os usuários que buscam a tutela judicial.

4.1 O direito à cidade em Rio Branco-Acre

Rio Branco, cidade cujo nome homenageia José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, evoluiu de um povoado instalado às margens do Rio Acre para a maior cidade acreana, que concentra, por conseguinte, a maior quantidade de conflitos individuais e coletivos do Acre. O Censo Demográfico do IBGE (2022) oferece pistas sobre o (des)respeito ao direito à cidade em Rio Branco. No respectivo site são encontradas, dentre outras, informações sobre educação, economia, saúde e meio ambiente da cidade de Rio Branco, abaixo reproduzidas.

Tabela 1 - Dados do IBGE sobre educação, economia, saúde e meio ambiente em Rio Branco-Acre

EDUCAÇÃO

Em 2010, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 95,1%. Na comparação com outros municípios do estado, ficava na posição 2 de 22. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava na posição 4980 de 5570. Em relação ao IDEB, no ano de 2023, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 6,2 e para os anos finais, de 4,9. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 1 e 4 de 22. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava nas posições 1858 e 2278 de 5570.
ECONOMIA
Em 2021, o PIB per capita era de R$ 26.119,02. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 6 de 22 entre os municípios do estado e na 2484 de 5570 entre todos os municípios. Já o percentual de receitas externas em 2023 era de 65,7%, o que o colocava na posição 19 de 22 entre os municípios do estado e na 4827 de 5570. Em 2023, o total de receitas realizadas foi de R$ 1.906.891.077,11 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R$ 1.877.698.250 (x1000). Isso deixa o município nas posições 1 e 1 de 22 entre os municípios do estado e na 75 e 76 de 5570 entre todos os municípios.
SAÚDE
A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 14,94 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 5,5 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 12 de 22 e 14 de 22, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 1892 de 5570 e 2232 de 5570, respectivamente.
MEIO AMBIENTE
Apresenta 56,7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 13,8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 20,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 1 de 22, 12 de 22 e 1 de 22, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1956 de 5570, 5302 de 5570 e 1826 de 5570, respectivamente.

Fonte: IBGE, 2022.

Os dados acima revelam a existência de graves problemas urbanísticos, com a existência

de quase metade dos domicílios sem esgotamento sanitário adequado e menos de 1/3 de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Violações ao direito à cidade podem ser presenciadas cotidianamente em Rio Branco, que possui ruas intrafegáveis, insuficiência ou inadequação de transporte coletivo, de espaços destinados ao lazer, praças abandonadas ou mal-conservadas, unidades residenciais sem esgotamento sanitário, etc.

Loteamentos considerados ilegais corroboram esse cenário. Nas Varas da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco ainda se encontram em tramitação (fase de cumprimento de sentença), ACPs que foram propostas pelo Ministério Público do Acre em face do loteador, do município de Rio Branco e de outros órgãos públicos, visando a regularização de loteamentos implantados sob a marca da ilegalidade e clandestinidade, ou seja, pretendeu-se obter na esfera judicial medidas destinadas à implantação de infraestrutura básica reclamada por moradores de bairros precários. Algumas dessas ações serão analisadas a seguir, com o objetivo de compreender a atuação do Ministério Público do estado do Acre e do Poder Judiciário do mesmo estado em relação às demandas estruturais sobre o direito à cidade e apontar possíveis caminhos para o tratamento adequado de demandas dessa natureza.

4.2 Ações civis públicas sobre o direito à cidade (Comarca de Rio Branco-Acre) à luz do processo estrutural

O Ministério Público do Acre, provocado por moradores de loteamentos implantados em Rio Branco sob a marca da irregularidade ou clandestinidade, instaurou procedimentos de investigação preliminar e passou a requerer, por meio de ações civis públicas, medidas judiciais para regularização desses loteamentos. Para os fins desta pesquisa foram selecionadas sete ações cujas informações básicas estão contidas no quadro abaixo inserido, todas da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco-Acre.

Tabela 2 – Relação de 7 demandas estruturais sobre loteamentos irregulares e clandestinos em tramitação na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

Ações civis públicas de autoria do Ministério Público			
Loteamento	**Nº processo**	**Problemas**	**Data da**

			sentença
Antonio Macedo	0023593-76.2008.8.01.0001	Ausência de infraestrutura básica	09.05.2016
Luiz Ângelo	0011566-61.2008.8.01.0001	Ausência de aprovação e de infraestrutura básica	22.05.2016
Santa Maria	0023657-86.2008.8.01.0001	Ausência de aprovação e de infraestrutura básica	18.01.2011
Joafra	0019903-39.2008.8.01.0001	Aprovado mas irregular por não terem sido atendidas as condições estipuladas pelo município de Rio Branco	16.05.2016
Santa Luzia	0018907-07.2009.8.01.0001	Ausência de aprovação e de infraestrutura básica	18.01.2011
Jaguar	0007415-81.2010.8.01.0001	Aprovado mas irregular por não terem sido atendidas as condições estipuladas pelo município de Rio Branco	22.05.2016
Bom Futuro	0021468-67.2010.8.01.0001	Ausência de aprovação e de infraestrutura básica	24.11.2014

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Todas as petições iniciais se referem a loteamentos irregulares ou clandestinos e apresentam fundamentação, pedidos e evolução semelhantes, variando apenas no tocante às providências necessárias à regularização de cada loteamento. As petições iniciais, inclusive, foram assinadas pela mesma promotora de justiça. Razão disto, e considerando que os referidos processos têm mais de 1.000 páginas, será adotado como principal referência o processo n. 0023593-76.2008.8.01.0001, com 1.908 páginas em consulta realizada no mês de janeiro de 2025. A análise incidirá sobre as fases extrajudicial, postulação, instrução, julgamento e cumprimento de sentença.

4.2.1 Fase extrajudicial

A investigação preliminar instaurada pelo Ministério Público, anexada aos autos da ACP n. 0023593-76.2008.8.01.0001, é originária do documento subscrito em 27.03.2001 por 135 moradores do Loteamento Antonio Macedo (TJAC, 2016a, p. 101), com reivindicação de obras prometidas por ocasião da venda dos terrenos (instalação de rede de tubulação para água e esgoto e piçarramento das ruas). Em atendimento a requisições do MPAC dirigidas aos responsáveis pelo loteamento e autoridades responsáveis pelos respectivos licenciamentos, advieram informações que confirmam a implantação do loteamento em desacordo com normas legais. Nos autos da mesma investigação preliminar constam relatórios dos atos praticados no âmbito da Promotoria Especializada de Habitação e Urbanismo (TJAC, 2016a, p. 423-426).

Referida investigação, com várias requisições, serviu para mera coleta burocrática de provas apresentadas posteriormente na esfera judicial, e não para debates produtivos entre moradores dos loteamentos e atores do sistema político local, voltados para a compreensão das questões e interesses em conflito, com foco na construção de soluções consensuais visando à garantia do direito à cidade. Aliás, no curso do inquérito houve proposta para solucionar a falta de água tratada no loteamento, recusada pela autarquia vinculada ao município sob alegação de pessoal insuficiente e vedação de gratuidade de seus serviços (TJAC, 2016a, p. 187 e 190). Essa peça poderia ser um dos pontos de partida para formação de redes dialógicas e cooperativas, com consequente construção de solução para o problema coletivo, evitando-se a judicialização do problema investigado. Ainda que não houvesse essa proposta, ferramentas como reunião ou audiência pública com todos os interessados poderiam ser manejadas com foco no atendimento

da regularização postulada pelos compradores dos lotes, os quais subscreveram a solicitação que ensejou a instauração do inquérito civil (TJAC, 2016a, p. 205).

A condução realizada no âmbito do Ministério Público, a exemplo do que costuma ocorrer na esfera judicial, não propiciou ambiente adequado para soluções negociadas. A investigação resultou na Recomendação Conjunta n. 01/2006, das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, Consumidor, Meio Ambiente e Registros Públicos (TJAC, 2016a, p. 350-358), bem como no Relatório conclusivo (TJAC, 2016a, p. 552-553), que serviram para embasar o ajuizamento de ação civil pública, com foco na solução do conflito por meio da sentença, o que de fato ocorreu.

A natureza estrutural do litígio está evidenciada nos considerandos que embasam a referida Recomendação, especialmente naqueles transcritos abaixo.

> CONSIDERANDO que a maior parte dos Loteamentos existentes nesta Cidade de Rio Branco tem seus lotes vendidos aos consumidores (muitas vezes desinformados) antes da aprovação pelo Município e de seu registro na Serventia de Registro de Imóveis; e, que tal conduta, além de constituir crime, de acordo com o art. 50 da Lei Federal nº 6.766/79, desencadeia problemas seriíssimos, referentes ao controle da ocupação do solo, tanto para quem compra, como para toda a comunidade.
> CONSIDERANDO, assim, que o crescimento aleatório e desordenado da Cidade de Rio Branco, sem a necessária intervenção do poder público municipal, no sentido de coibir as invasões, os loteamento clandestinos e irregulares, bem como as edificações irregulares (por surgirem sem nenhum planejamento e sem observância à legislação pertinente – Lei de Uso e Parcelamento do Solo, Código de Posturas, Código de Obras e Plano Diretor), interfere na qualidade de vida da população, com prejuízo para o seu bem-estar, agride o meio ambiente artificial e o meio ambiente natural, desobedece as padrões estéticos (arquitetônicos e de engenharia), às medidas preventivas de natureza sanitária, culminando por colocar em risco a segurança e saúde física das pessoas (TJAC, 2016a, p. 350-358).

O Ministério Público apurou que a maioria dos lotes vendidos aos consumidores integram loteamentos que não foram previamente aprovados pelo município e nem registrados na Serventia de Registro de Imóveis. Esse fato, agravado pela falta de intervenção do poder público municipal, culmina por colocar em risco a segurança e saúde física das pessoas. Portanto, no aspecto urbanístico, as pessoas que moram em Rio Branco convivem com um estado de desconformidade, ou seja, "situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige intervenção (re)estruturante" (Didier Jr; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 104). E por reclamar intervenção estruturante, o problema não será resolvido ou pelo menos minimizado com simples recomendação do Ministério Público ou por meio de sentença, que terão pouca ou nenhuma eficácia quando desprovidas de um plano de reorganização da instituição responsável pela execução da política urbana, com envolvimento de atores aptos a contribuir na construção de solução para o

problema.

Relembre-se que, como destaca Kerche (2007, p. 260), há poucos assuntos referentes à sociedade brasileira que não possam ser transformados pela instituição em uma questão judicial. Pondere-se, contudo, que esse relevante poder de agenda do Ministério Público não pode ser utilizado para transferir para o Poder Judiciário a solução de problemas estruturais, sem antes utilizar, quando cabíveis, mecanismos de negociação na esfera extraprocessual.

O inquérito civil, como bem defende Pimentel (2022, p. 130), deve servir como instrumento resolutivo, e não como mero instrumento para propositura de demandas judiciais ou celebração de compromissos de ajuste de conduta. Ainda que a solução não seja alcançada na esfera extraprocessual e se torne necessária a judicialização, as tentativas de solução negociada servirão para ampliar a visão do panorama conflituoso e, por conseguinte, para a condução célere e eficaz da demanda estrutural. Contudo, mais de 5 anos se passaram entre a instauração do inquérito civil em 2001 e a propositura da ação em 2008, e mais de 5 até a sentença de mérito, sem a criação de ambiente propício a soluções negociadas, seja no Ministério Público, seja no Poder Judiciário.

4.2.2 Postulação

A petição inicial da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do estado do Acre, registrada e autuada sob n. 0023593-76.2008.8.01.0001, foi recebida no Poder Judiciário em 04.12.2008, com 98 páginas e volumoso inquérito civil (TJAC, 2016a, p. 99-553). O autor indicou como principais demandados a pessoa jurídica proprietária do imóvel loteado e a imobiliária administradora do parcelamento, que fizeram constar nos contratos de promessa de compra e venda dos lotes, indevidamente, a responsabilidade dos compradores pelas obras de infraestrutura do loteamento, em desacordo com a Lei n. 6766/1979. O município de Rio Branco foi indicado como responsável subsidiário, por não ter fiscalizado as obras de infraestrutura do loteamento, que passou de loteamento clandestino a loteamento irregular, com persistência da falta de execução de obras de infraestrutura básica e de problemas passíveis de provocar danos ao meio ambiente e à saúde pública. Ao final, o autor postulou a imposição de obrigações aos responsáveis pelo loteamento, e subsidiariamente ao município de Rio Branco, para sanar as irregularidades comprovadas no inquérito civil.

Por meio da referida petição inicial transferiu-se para o Poder Judiciário, instituição com elevada quantidade de processos, a solução de grave problema urbanístico cuja solução não

pode ser alcançada pelo modelo tradicional de tratamento de conflitos de interesses. Na época, embora o Estatuto da Cidade já estivesse em vigor, não houve pedido do autor no sentido de que o Poder Judiciário realizasse audiências compatíveis com as diretrizes do referido Estatuto, para discussão e possível construção de solução dos problemas narrados na petição inicial da ação civil pública, ainda que essa omissão não impedisse a instituição judiciária de adotar essa providência.

Todos os pedidos, formulados em 7 páginas, apontam para o propósito do autor no sentido de que a solução para o problema fosse dada pelo juiz, e não por meio da construção de soluções pelos interessados. Alguns dos pedidos reproduzem parte da Recomendação expedida nos autos do inquérito civil. A força da cultura jurídica de tratamento de conflitos de interesse, simbolizada pela sentença, se refletiu na comentada postulação do Ministério Público, cujos membros e demais juristas não estão imunes a reproduzir, como bem enfatizado pelas autoras Correa e Gonçalves (2021, p. 298-299) e Lagrasta (2019, p. 141-142), a postura contenciosa para a qual foram orientados nas faculdades de direito e no mercado de trabalho.

4.2.3 Instrução e julgamento

A petição inicial da ação civil pública analisada foi distribuída para a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco, onde a demanda foi conduzida pelas diretrizes do processo heterocompositivo. Após a concessão de prazo para manifestação do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, o pedido liminar foi parcialmente deferido[25] (TJAC, 2016a, p. 1126-1133). Na audiência realizada para fins de conciliação entre as partes, o presidente da associação de moradores do loteamento informou que "o loteamento continua em situação precária, sem redes de água e esgoto, matagal nas ruas e pouca iluminação; entende que o problema é de fácil solução, pois o loteamento é pequeno, possuindo apenas 7 ruas" (TJAC, 2016a, p. 1235). Deliberou-se na mesma audiência pela concessão de prazo ao Município de Rio Branco para apresentar relatório técnico e fotográfico sobre as condições do loteamento, e posteriormente sobrevieram informações que confirmam a persistência de irregularidades.

Parte dos pedidos formulados pelo MPAC foram acolhidos na sentença[26] (TJAC, 2016a,

[25] Na decisão liminar foi imposta aos loteadores as seguintes obrigações: não realizar vendas, promessas de vendas, reservas ou quaisquer negócios tendentes à venda de lotes, e nem promover a respectiva publicidade; não realizar quaisquer obras e construções no local em desacordo com a legislação pertinente até regularização do loteamento.
[26] A parte dispositiva da referida sentença tem o seguinte teor: "Ante o exposto, julgo extinto o processo n. 0023772-10.2008.8.01.0001 (execução do TAC), sem resolução do mérito, a teor do art. 485, VI, do novo CPC, a fim de que o loteamento impugnado não fique excluído da política de desenvolvimento urbano, a ser executada

p. 1538-1564), da qual se infere inquietações do julgador que refletem os desafios do Poder Judiciário ao se deparar com demanda de natureza estrutural, inquietações que sucumbiram, contudo, à força do modelo heterocompositivo voltado para solução do conflito por meio da sentença, que não se coaduna com o processo estrutural, adequado para condução de demandas estruturais.

Embora o julgador não mencione expressamente, a sua fundamentação, em diversos trechos, revela tratar-se de demanda estrutural. No tópico em que faz uma breve incursão no processo de evolução urbana de Rio Branco, para demonstrar que problemas urbanísticos semelhantes aos verificados no loteamento em discussão naqueles autos, que colocam cidadãos em condições que desatendem o seu direito mínimo de habitar com dignidade, afirma que esses problemas se acumularam “ao longo das diversas fases de evolução urbana da cidade,

---

pelo poder público municipal, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput, da Constituição Federal). Por outro lado, julgo parcialmente procedentes os pedidos contidos napresente demanda para: 1) Condenar as rés Cerâmica Nascimento Ltda. e Imobiliária Fortaleza Ltda., solidariamente, ao cumprimento das seguintes obrigações de fazer: a) apresentar, no prazo de 08 (oito) meses, a contar do trânsito em julgado desta sentença, projetos do Loteamento Antonio Macedo aos órgãos competentes, contemplando as obras de infraestrutura básica previstas no Novo Plano Diretor de Rio Branco Lei Municipal 1.611/2006 (demarcação das vias e dos terrenos a serem transferidos ao Município, dos lotes e das áreas não edificáveis; abertura das vias de circulação e terraplanagem; rede de escoamento de água pluvial; dispositivos de drenagem e de prevenção de erosão; rede de distribuição de energia elétrica; rede de iluminação pública; meio-fio e sarjeta e delimitação da calçada; pavimentação do leito carroçável das vias em pavimentação rígida, asfáltica ou intertravada; rede de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto), e, ainda, a disponibilidade, em local adequado, das áreas de preservação permanente, áreas verdes e as destinadas a uso institucional, bem como os lotes caucionados; b) executar, no prazo de 02 (dois) anos, depois da aprovação dos projetos, as obras de infraestrutura básica, respeitando as áreas de preservação permanente, áreas verdes e as destinadas a uso institucional, bem como os lotes caucionados; c) providenciar a demarcação/delimitação (com efetiva transferênciada propriedade em favor do Município) das áreas verdes e as destinadas a usos institucionais nos percentuais exigidos pela legislação no momento da execução das obras de infraestrutura;d) promover o licenciamento ambiental corretivo do empreendimento perante o IMAC; e) promover a realocação de eventuais moradores de áreas não edificáveis às expensas das loteadoras, no momento da execução das obras de infraestrutura; f) promover a reparação integral dos danos ambientais provocados pelo escoamento indevido das águasprovenientes das residências por conta da falta de esgotamento sanitário, nos termos indicados pelo IMAC após inspeção, no prazo de 01 (um) ano; g) promover a recuperação e o reflorestamento das áreas de preservação permanente existentes no loteamento Antonio Macedo que estiverem desmatadas/degradadas, nos termos indicados pelo IMAC após inspeção, no prazo de 01 (um) ano; 2) Condenar o Município de Rio Branco a realizar as obras de infraestrutura, caso as rés loteadoras não as executem no prazo de vinte e quatro meses, priorizando aquelas necessárias a evitar danos ao meio ambiente, como o tratamento de esgoto, devendo comprovar sua inclusão no orçamento, no prazo máximo de vinte e quatro meses a contar do inadimplemento dos demais réus. 3) Manter a decisão liminar (fls. 1126/1133) e determinar que as rés Cerâmica Nascimento Ltda. e Imobiliária Fortaleza Ltda. não realizem vendas, promessas de venda, reservas ou quaisquer negócios jurídicos tendentes àvenda de lotes do referido loteamento; não promovam a respectiva publicidade; não realizem quaisquer obras e construções no local em desacordo com a legislação pertinente até a regularização do loteamento em questão. 4) Fixar multa diária de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a hipótese de descumprimento das obrigações impostas. 5) Condenar as rés Cerâmica Nascimento Ltda. e Imobiliária Fortaleza ao pagamento da metade das custasprocessuais; não deve haver condenação a honorários advocatícios em favor do Ministério Público, segundo jurisprudência iterativa do Superior Tribunal de Justiça. Junte-se cópia desta sentença aos autos do processo n.0023772-10.2008.8.01.0001 (execução de título extrajudicial). Intimem-se."

resultantes de inúmeras ações individuais e coletivas, especialmente opções inadequadas de política urbana" (TJAC, 2016a, p. 1551).

Na mesma sentença o julgador manifesta o entendimento de que tais problemas devem ser resolvidos com observância das diretrizes e instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade sobre a política urbana. E tece críticas sobre a atuação do Ministério Público, que estaria em desacordo com essas diretrizes e instrumentos.

> Apesar da constitucionalização do Direito urbanístico há mais de vinte anos, e da vigência do Estatuto da Cidade há quase dez, apenas recentemente, provocado por moradores de loteamentos clandestinos ou irregulares, o Ministério Público instaurou procedimentos deinvestigação preliminar e passou a requerer, por meio de ações civis públicas, medidas judiciais para regularização desses loteamentos. Mesmo assim, percebe-se não ter ocorrido uma investigação criteriosa sobre a situação de todos os loteamentos implantados clandestina ou irregularmente em Rio Branco. Pergunta-se: Quantos loteamentos irregulares e clandestinos existem em Rio Branco? Qual a ordem de classificação, a partir da situação mais precária, dos loteamentos irregulares e clandestinos? Quais as medidas adotadas pelo Município de Rio Branco, especialmente a partir da vigência do Estatuto da Cidade, para regularização dos loteamentos? Dos loteamentos irregulares e clandestinos, quantos foram beneficiados com recursos públicos? Qual o valor gasto pelo Poder Público em cada loteamento com obras que deveriam ter sido realizadas pelo loteador? Houve pedido contra os loteadores para ressarcimento dos valores despendidos? Dos loteadores, quantos possuem bens para custear as obras de infraestrutura?
>
> A partir dessas indagações, percebe-se que o prévio levantamento da situação de todos os loteamentos clandestinos ou irregulares existentes em Rio Branco, mediante instauração e conclusão de investigação pelo Ministério Público referente a todos eles, evitaria tratamento desigual, com exclusão de loteamentos que se encontram em igual ou pior situação do que aqueles atualmente questionados em Juízo. Também poderia resultar na identificação de verbas a serem ressarcidas ao Poder Público, quando empregadas em obras que deixaram de ser realizadas pelo loteador.
>
> É ilusório pensar que os problemas urbanísticos combatidos, acumulados durante várias décadas por falta de planejamento e que em sua maioria exigem recursos públicos, serão resolvidos em curto prazo mediante simples determinação judicial. Certamente não. Eficácia maior será obtida mediante planejamento que contemple todos os problemas e as medidas para solucioná-los, ainda que gradativamente e em longo prazo, de acordo com os recursos existentes e a participação da sociedade.
>
> Também é certo que voltar-se para todos os espaços de ilegalidade urbanística não é tarefa que se cumpra sem levantamento criterioso de forma a embasar as decisões administrativas e jurisdicionais, sendo inócuas aquelas provenientes da esfera judicial que genericamente determinem, por exemplo, a fiscalização ou regularização de "todos os loteamentos existentes em Rio Branco".
>
> Impõe-se concordar com Carlos Ari Sundfeld, para quem "O Estatuto afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo. Ela tem uma direção global nítida: "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (art. 2º, caput), de modo a garantir o "direito a cidades sustentáveis" (incisos I, V, VIII e X)."
>
> Parece claro a necessidade de uma atuação voltada criteriosamente para todos os espaços de ilegalidade urbanística existentes na cidade, notadamente aqueles de extrema precariedade, habitados por cidadãos que merecem a mesma consideração e respeito do Poder Público, sem o que está violado o princípio democrático da igualdade. Não é demais lembrar que quando alguém está morando sem dignidade toda a sociedade está em risco (TJAC, 2016a, p. 1554-1556).

As considerações acima denotam claramente tratar-se de demanda estrutural, incompatível com o modelo heterocompositivo de tratamento de conflitos. O problema urbanístico não se limita ao loteamento questionado nos autos, mas a outros loteamentos da cidade, como se pode inferir da comentada sentença, cujos fundamentos foram aplicados aos demais processos especificados no começo desta seção.

Os questionamentos do julgador sobre informações que não constam dos autos (Quantos loteamentos irregulares e clandestinos existem em Rio Branco? Qual a ordem de classificação, a partir da situação mais precária, dos loteamentos irregulares e clandestinos? Quais as medidas adotadas pelo Município de Rio Branco, especialmente a partir da vigência do Estatuto da Cidade, para regularização dos loteamentos? Dos loteamentos irregulares e clandestinos, quantos foram beneficiados com recursos públicos? Qual o valor gasto pelo Poder Público em cada loteamento com obras que deveriam ter sido realizadas pelo loteador? Houve pedido contra os loteadores para ressarcimento dos valores despendidos? Dos loteadores, quantos possuem bens para custear as obras de infraestrutura?) reforçam a natureza estrutural da demanda e a necessidade de aplicação do processo estrutural com visão global e local e suporte na rede de atores aptos a contribuir para a construção de solução para o problema, evitando-se, como proposto pelo julgador, "tratamento desigual, com exclusão de loteamentos que se encontram em igual ou pior situação do que aqueles atualmente questionados em Juízo".

A comentada fundamentação da sentença poderia embasar perfeitamente decisão estrutural, convertendo-se o julgamento, naquela oportunidade, em decisão estrutural. Isso porque, como afirmado pelo julgador, os problemas acumulados durante décadas não serão resolvidos em curto prazo mediante simples determinação judicial, e eficácia maior seria "obtida mediante planejamento que contemple todos os problemas e as medidas para solucioná-los, ainda que gradativamente e em longo prazo, de acordo com os recursos existentes e a participação da sociedade".

Apesar dessas considerações, que não deixam dúvidas sobre o caráter estrutural da demanda, adveio a condenação dos demandados, sem prévia participação qualificada dos interessados e outras providências estruturais necessárias à eficácia da deliberação. Não houve iniciativa, seja do Poder Judiciário, seja do Ministério Público, para debater adequadamente questões que reclamam um plano de ação com envolvimento de atores políticos e a participação popular, de forma racional, justa, cooperativa e com debates em condições de igualdade. Sobre essas providências, Vitorelli comenta que:

> O mais salutar, aliás, é que esse compromisso dialógico venha desde a fase de conhecimento. A comunidade de comunicação que se deve criar em um processo estrutural, tanto na fase de decisão, quanto na de implementação, é a razão pela qual Yeazell comparou esses processos a um town meeting. A atividade jurisdicional passa a se assemelhar mais com os debates comuns em órgãos administrativos e legislativos do que com aquilo que tradicionalmente ocorre em um processo judicial. Isso ajuda a contornar o problema do grande número de pessoas que serão impactadas pelo processo e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram, o que "torna desejável que o juiz ouça pelo menos alguns grupos afetados, até mesmo (ou especialmente) aqueles que estão descontentes com medida que será aplicada". Os eventos podem servir para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas. Além disso, o modelo também permite que os fatos sejam constantemente reanalisados, já que os contextos dos litígios estruturais são, por natureza, mutáveis. "O juiz usa sua posição central no processo para lançar influência muito além dos limites imediatos do caso que está diante dele, avaliando o impacto dos resultados de dentro do tribunal na distribuição de influência fora dele" (Vitorelli, 2018, p. 10).

O recurso interposto pelo município de Rio Branco foi apreciado pelo Tribunal de Justiça do Acre, que lhe negou provimento[27] (TJAC, 2016a, p. 1635-1646), operando-se o trânsito em julgado no dia 27.11.2017 (TJAC, 2016a, p. 1660). Na segunda instância também não houve menção expressa ao caráter estrutural da demanda. O modelo heterocompositivo de tratamento dos conflitos norteou os atos praticados em ambas as instâncias, que se limitaram a resolver a lide pontualmente, e não a pacificar o conflito. Foram impostas obrigações aos demandados, sem tentativas adequadas de soluções negociadas, compatíveis com o processo estrutural. Aliás, lamenta-se, como Vitorelli (2018, p. 8), que raramente "litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais. Processos estruturais são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos".

---

[27] APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO DO SOLO. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79.OMISSÃO. DEVER DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.INEXISTÊNCIA DE ÓBICES ORÇAMENTÁRIOS. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA 2ª CÂMARA CÍVEL. RECURSO DESPROVIDO. 1. Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual com vistas à regularização do Loteamento Antônio Macedo, cujos pedidos foram julgados parcialmente procedentes, resultando na responsabilização subsidiária do Município de Rio Branco em realizar obras de infraestrutura, caso as rés loteadoras não as executem no prazo de vinte e quatro meses, com prioridade para aquelas destinadas a evitar danos ao meio ambiente.2. O *busilis* recursal abrange os seguintes temas: a) desacerto na interpretação do art. 40 da Lei n. 6.766/79; b) insidicabilidade judicial do mérito do ato administrativo; e c) óbices de ordem orçamentária. 3. Todavia, a responsabilidade subsidiária do ente municipal é perfeitamente harmônica com as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal, exsurgindo um poder-dever de agir conferido ao Poder Público diante da omissão do loteador em implantar a estrutura básica do loteamento, sem que tal implique em ofensa ao princípio da separação de poderes ou encontre restrições em eventuais limitações orçamentárias. 4. Reafirmação da jurisprudência da 2ª Câmara Cível (apelação cível n.0016393-18.2008.8.01.0001). 5. Recurso Desprovido.

4.2.4 Cumprimento de sentença

Após o trânsito em julgado o Ministério Público requereu o cumprimento das obrigações impostas às empresas requeridas (TJAC, 2016a, p. 1675-1676). A empresa loteadora não foi localizada, e a imobiliária que a representou na venda dos lotes alegou que não poderia responder por obrigações que competem à loteadora.

O município de Rio Branco peticionou informando ter sido o loteamento beneficiado com obras de pavimentação e saneamento promovidas pelo estado do Acre (TJAC, 2016a, p. 1715-1720). Como o estado do Acre não figurou no processo, essa informação denota que as obras não foram executadas por força da sentença, mas em razão de arranjos dissociados da esfera processual, e que podem ter envolvido interesses eleitorais e imobiliários quanto a realização de obras em benefício da comunidade instalada no loteamento irregular. Esse fato apresenta semelhança com o caso estudado no capítulo 1, item 1.2, na parte em que se refere ao artigo denominado "A presença de elementos estruturais na ação civil pública de implantação da defensoria pública de Apucarana". A autora desse artigo, Jauris (2022, p. 85-98) identifica como estutural a demanda proposta pelo Ministério Público do Paraná em face do estado do Paraná, para implantação da Defensoria Pública Estadual em Apucarana, demanda que teria recebido tratamento tradicional conferido a lides meramente individuais e com objeto simples, sem abertura para a cooperação e construção dialogada. Como não houve tratamento conjunto com as demais demandas da espécie que se espalharam pelo estado, com elementos estruturais na cognição e na fase executiva, a implementação da Defensoria Pública do estado do Paraná somente ocorreu, de forma incipiente, vários anos depois do ajuizamento da ação civil pública, com a promulgação de lei complementar.

Sobre a informação do município de Rio Branco, o MPAC aduziu que a sentença não foi cumprida integralmente, e para piorar a situação, passou a ocorrer o lançamento de esgoto no manancial existente no local (TJAC, 2016a, p. 1752-1753). O *parquet* solicitou ao juízo que intimasse o Instituto do Meio Ambiente do Acre (IMAC) para realizar inspeção sobre a correção do licenciamento ambiental e reparação dos danos. Esse pedido foi indeferido ao argumento de que o referido órgão não faz parte da lide (TJAC, 2016a, p. 1744).

A execução continua em andamento com a prática de atos voltados ao cumprimento das obrigações impostas aos loteadores. No título judicial consta a condenação do município de Rio Branco a realizar as obras de infraestrutura, caso os loteadores não as executem no prazo de vinte e quatro meses, prioritariamente aquelas necessárias a evitar danos ao meio ambiente,

como o tratamento de esgoto, incluindo-as no orçamento no prazo máximo de vinte e quatro meses a contar do inadimplemento dos demais réus. Sobre essa determinação de inclusão no orçamento importa relembrar que no artigo 44, que trata da gestão orçamentária participativa, o Estatuto da Cidade dispõe que essa gestão "incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal".

Os demais processos referidos na tabela inserida no item 4.2 desta seção apresentam andamento semelhante ao verificado nos autos n. 0023593-76.2008.8.01.0001. A petição inicial de todos eles foram assinadas pela mesma promotora de justiça e também foram instruídas com volumoso inquérito civil. As sentenças têm a mesma fundamentação da qual se infere o caráter estrutural das respectivas demandas. Todas as sentenças foram confirmadas em grau de recurso, sem identificação do caráter estrutural das demandas.

Após o trânsito em julgado, os processos evoluíram para a fase de cumprimento de sentença, e a partir de então foram praticados diversos atos voltados ao cumprimento integral das obrigações pelos principais demandados, sem êxito. Informações sobre o cumprimento parcial das obrigações mostram que as providências adotadas não decorreram diretamente da sentença, mas da prática de atos oriundos de pessoas jurídicas que não figuram no polo passivo. A tabela abaixo reúne informações sobre a situação dos loteamentos objeto dos processos n. 0011566-61.2008.8.01.0001, 0023657-86.2008.8.01.0001, 0019903-39.2008.8.01.0001, 0018907-07.2009.8.01.0001, 0007415-81.2010.8.01.0001 e 0021468-67.2010.8.01.0001.

Tabela 3 – Informações sobre a situação dos loteamentos na fase de execução de sentença

Processo n.º 0011566-61.2008.8.01.0001
O município de Rio Branco informou que o local foi beneficiado com obras parciais feitas pelo Departamento de Estado de Pavimentação e Saneamento – DEPASA; que os nomes das vias foram oficializados pela Lei Municipal n° 2.030/2013, e que a Empresa Brasileira de Correios estabeleceu os códigos de endereçamentos postais – CEP (TJAC, 2016b, p. 2391-2392).
Processo n.º 0023657-86.2008.8.01.0001

Nos autos constam informações sobre a realização de atos de regularização do loteamento pelo ITERACRE e a execução de obras pelo DEPASA (TJAC, 2011a, p. 1388 e p. 1396-1397).
Processo n.º 0019903-39.2008.8.01.0001
Em razão do interesse do município de Rio Branco em utilizar parte do loteamento para implantação de projeto habitacional, os autos estão suspensos para possível acordo entre as partes (TJAC, 2011b, p. 2281 e 2295).
Processo n.º 0018907-07.2009.8.01.0001
O município de Rio Branco noticiou, por meio da petição de acompanhada de documento, que houve a regularização fundiária do loteamento por interesse social, e que o DEPASA realizou obras no local (TJAC, 2011c, p. 923).
Processo n.º 0007415-81.2010.8.01.0001
O município de Rio Branco apresentou documento no qual consta que "com o decorrer do tempo, parte do loteamento em comento foi assistido pelo Estado do Acre, via o Programa Ruas do Povo" (TJAC, 2016c, p. 1074). Persistem obrigações pendentes de cumprimento.
Processo n.º 0021468-67.2010.8.01.0001
O município de Rio Branco informou que os loteadores não apresentaram os documentos necessários à regularização do loteamento, e que não foi finalizado o levantamento dos custos das obras necessárias para inclusão no orçamento (TJAC, 2014, p. 1676). A audiência de conciliação resultou na suspensão do feito pelo prazo de seis meses (TJAC, 2014, p. 1694).

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Os casos analisados revelam não ter sido observado, seja na fase cognitiva, seja na fase de cumprimento de sentença, que o problema urbanístico não poderia ser resolvido, ou pelo menos atenuado, sem reforma estrutural no órgão responsável pela execução da política urbana. Não houve abertura para um plano de ação dialogado amplamente, com a participação das partes e demais atores que poderiam ajudar na construção de soluções para o problema.

Passados mais de 15 anos da instauração de inquéritos civis pelo Ministério Público sobre loteamentos considerados ilegais e que resultaram no ajuizamento de ações civis públicas, é provável que novos problemas urbanísticos que violam o direito à cidade tenham se somado

aos existentes naquela época. Esses e outros problemas estruturais costumam desaguar no Poder Judiciário, e resultarão em sentenças com pouca ou nenhuma eficácia, se não forem adotadas estratégias de processos estruturais, como diálogo interinstitucional, audiência pública, atos concertados, *amicus curiae* para auxiliar o juízo com conceitos e opiniões técnicas, cooperação judiciária, dentre outras. Essas estratégias não foram adotadas nos casos pesquisados, que seguiram a lógica tradicional de tratamento de conflitos, com enfoque monista e não pluralista, além de linguagem e regras tradicionais que dificultam a participação direta das partes (Azevedo, 2016).

Os dados empiricamente analisados mostram que, apesar de melhorias que não decorreram diretamente do acolhimento judicial de pedidos formulados pelo Ministério Público, persistem problemas que representam negativa do direito direito à cidade a moradores de periferias precárias. Essa situação indesejada reforça críticas no sentido de que a estrutura do Poder Judiciário reproduz as desigualdades sociais, raciais e econômicas (Foley, 2021, p. 391). Isso porque, na situação concreta, a omissão do poder público em garantir o direito à cidade aparenta ter encontrado guarida em limitações do Ministério Público e do Poder Judiciário para formular, deliberar e implementar políticas públicas voltadas para a concretização do mesmo direito. O cenário das ações civis públicas objeto desta pesquisa paradoxalmente coloca o Judiciário, apesar do seu crescente protagonismo, como o mais frágil dos poderes, o que faz relembrar ideias contidas nos artigos federalistas de Alexander Hamilton (1757-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), que consideravam o Judiciário americano daquela época mais fraco do que o Executivo e o Legislativo, aquele por segurar a espada da comunidade – este por controlar a bolsa e prescrever as regras pelas quais os deveres e direitos de todos os cidadãos serão regulados.

4.3 Propostas de mudanças voltadas ao tratamento adequado das demandas estruturais

A cultura secular da sentença se mantém firme no sistema jurídico brasileiro, mesmo com o advento da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos (Resolução 125/2010 do CNJ) e do CPC/2015, que propõem a mudança desse modelo para a cultura do consenso. Persiste a busca pela sentença como meio de solução dos conflitos individuais e coletivos, ainda que essas demandas nem sempre se amoldem ao processo comum clássico. O processo estrutural, como espécie do processo coletivo que busca reorganizar uma instituição,

não comporta a prática de atos conforme o procedimento comum clássico. Demandas estruturais conduzidas por esse procedimento costumam resultar em desfechos indesejados, especialmente por falta de diálogo, cooperação e negociação, a exemplo daqueles estudados no capítulo 1, item 1.3, e no item 4.2 desta seção.

Importa destacar que o relatório final aprovado pela Comissão de Juristas instituída pelo Ato da Presidência do Senado (APR) 3/2024 para elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil inclui o diálogo e a participação dos grupos interessados dentre as normas fundamentais do processo estrutural. Essas normas, abaixo transcritas, estão elencadas no art. 2º do mencionado anteprojeto.

> Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:
> I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;
> II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;
> III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;
> IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;
> V - ampla publicidade e transparência;
> VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;
> VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
> VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;
> IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;
> X - oralidade e instrumentalidade das formas; e
> XI - boa-fé e cooperação.

As normas propostas corroboram a incompatibilidade entre o processo estrutural e as técnicas tradicionais da jurisdição. Há casos estudados no capítulo 1, item 1.3, em que foram aplicadas algumas dessas inovações, que encontram respaldo no CPC/2015 e na Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses. Aliás, o art. 10 do referido anteprojeto propõe que o processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados, e que para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição.

Outro aspecto importante do texto é a previsão de que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) criem base de dados, de acesso público, de acordos e processos estruturais, finalizados e em andamento, com disponibilização

das principais peças processuais e de sumários em linguagem simples. Espera-se que essa providência, além de viabilizar amplo conhecimento de boas práticas estruturais, contribua para uma nova cultura da jurisdição adequada à solução dos conflitos contemporâneos.

A referida base de dados pode ser criada independentemente de lei específica oriunda do referido anteprojeto, tendo em vista a diversidade de inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público sobre litígios estruturais, e de ações judiciais sobre esses litígios, como se pode inferir dos casos reportados nesta pesquisa. Além da base de dados nacional, os tribunais poderiam criar base de dados local, de modo a incentivar os citadinos a conhecer e participar na construção de soluções dos problemas da sua comunidade.

Observa-se que o "Relatório Justiça em Números" não contempla informações específicas sobre demandas estruturais, e dentre os Projetos de IA no Poder Judiciário, não se constata nenhum específico para facilitar a interação entre as partes visando a construção de soluções para suas divergências. Portanto, seria conveniente a consolidação de dados sobre essas demandas e a utilização da tecnologia para facilitar o diálogo e a participação dos grupos interessados nas questões estruturais debatidas na esfera judicial.

A alteração da Resolução CNJ n. 125/2010 para abranger expressamente as demandas estruturais reforçaria que a conciliação e mediação são compatíveis com essas demandas. Aliás, o art. 10 do comentado Anteprojeto[28] prevê que o juiz pode remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição.

Outra providência que poderia ser adotada independente de lei específica consiste em estabelecer órgão de acompanhamento e apoio aos juízos de primeiro grau na condução do processo estrutural (§ 2º do art. 13 do Anteprojeto), a exemplo do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), criado pelo STF por meio da Resolução 790/2022, e dos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS) e do Sistema Nacional de Pareceres e Notas Técnicas (e-NatJus) em matéria de saúde.

Varas especializadas em litígios estruturais também contribuiriam para o tratamento adequado desses conflitos de interesses, bem como a interlocução entre o Poder Judiciário e as

[28] Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados.
§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição.
§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações, devolvendo às partes e aos demais interessados a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou de complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

Universidades, que tem resultado em importantes projetos e programas voltados a garantir o acesso à justiça. Exemplificam o sucesso desse diálogo, o Projeto Victor, realizado pela Universidade de Brasília (UnB), com apoio e participação dos servidores do STF, e o "Manual de Mediação Judicial", para o qual contribuiu o esforço, em regime de voluntariado, iniciado em 2001 no Grupo de Pesquisa e Trabalho em Resolução Apropriada de Disputas (então denominado Grupo de Pesquisa e Trabalho em Arbitragem, Mediação e Negociação) da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB), conforme nota de agradecimento contida no referido Manual (Azevedo, 2016, p. 13).

Não se pode desconsiderar, contudo, que providências dessa natureza, ainda que sejam adotadas, não surtirão os efeitos desejados sem efetiva mudança da tradicional cultura jurídica de tratamento de conflitos de interesses para uma nova cultura da jurisdição, que incorpore conhecimentos, habilidades e atitudes compatíveis com as necessidades da sociedade complexa e heterogênea da atualidade. Em suma, faz-se imprescindível que os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, importantes atores no tratamento das demandas estruturais, compreendam e adotem as novas técnicas de resolução de conflitos para resolver as causas dos problemas, e não apenas as suas consequências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi atravessada pelas inquietações da pesquisadora diante das dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário para garantir o acesso à justiça. Vale relembrar que esse acesso não se concretiza apenas com a garantia de postular junto ao Poder Judiciário, mas pressupõe uma ordem jurídica justa, com adoção dos meios adequados para solução das disputas. O problema da pesquisa, focado nos desafios enfrentados pelo Poder Judiciário para tratar adequadamente as demandas estruturais, permitiu o conhecimento de práticas judiciais em sede de algumas dessas demandas, identificando-se a cultura jurídica predominante na resolução de conflitos de interesses como um dos principais obstáculos ao adequado enfrentamento dessas demandas. As práticas judiciais governadas por essa cultura, que busca solucionar o conflito por meio da sentença, com pouca abertura para o diálogo interinstitucional e social, obstam a identificação e o tratamento adequado das demandas estruturais.

A proposta de mudança dessa cultura, com incorporação de novas práticas voltadas ao tratamento dos conflitos emergentes da sociedade atual - marcada pela complexidade e heterogeneidade -, remete às transformações em curso na área educacional. Assim como a "educação bancária", criticada por Paulo Freire, passou a ser questionada por não estimular a participação do aluno no processo de ensino-aprendizagem, levando ao desenvolvimento de abordagens que colocam o estudante e não mais o professor, no centro do aprendizado, a cultura jurídica tradicional de resolução de conflitos tornou-se obsoleta diante dos conflitos contemporâneos. Nesse cenário, passou-se a exigir do Poder Judiciário novas abordagens que não têm como foco exclusivo a sentença, mas sim a capacidade dos envolvidos de construir soluções eficazes para seus conflitos de interesses.

É notória a evolução do Poder Judiciário brasileiro com o propósito de garantir o acesso à justiça. A utilização de novas tecnologias modificou a rotina forense. A máquina de escrever cedeu lugar ao computador, e o processo eletrônico substituiu quase todos os processos em meio físico. Além do acesso instantâneo aos fóruns e tribunais por meio da internet, passaram a ser utilizados programas que reduzem tempo e recursos humanos e financeiros. A Resolução 125/2010 do CNJ e o CPC/2015 anunciaram uma justiça voltada ao tratamento adequado dos conflitos de interesses, focada na autocomposição entre as partes, e não na sentença.

Paralelamente a essas e tantas outras mudanças, impressiona o crescente aumento das demandas e a busca pela solução de litígios estruturais, o que ampliou a carga de trabalho

daqueles que atuam no ambiente forense. Apesar do suporte tecnológico e do tempo de execução da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de disputas e da vigência do CPC/2015, a esmagadora maioria dos conflitos continua sendo resolvida por meio da sentença, e não pelos meios autocompositivos. A taxa de congestionamento continua elevada, apesar da impressionante produtividade dos magistrados e magistradas. Os dados, conjuntamente analisados, mostram que a estrutura do Poder Judiciário não tem se mostrado apta a assegurar uma ordem jurídica justa a todos que buscam os serviços judiciais.

Não bastasse esse cenário indesejado, novas abordagens se tornaram ainda mais urgentes nos últimos anos, pois além da crescente judicialização, que no final de 2023 somou mais de 80 milhões de processos, o Poder Judiciário tem sido desafiado a decidir adequadamente demandas estruturais que integram o seu acervo de processos. Essas demandas, por serem originárias de litígios cuja solução reclama providências prospectivas, graduais e duradouras, não se ajustam ao modelo focado na sentença.

A pesquisa confirmou a necessidade de novos conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros do Poder Judiciário para identificar e tratar adequadamente as demandas estruturais, com abertura para a cooperação e a construção dialogada de consensos. Nessa missão, o Ministério Público tem papel decisivo, pois além de figurar como autor da maioria dessas demandas, desponta como instituição poderosa no sistema político brasileiro e detém instrumentos legais para atuar judicial e extrajudicialmente visando promover as medidas necessárias à garantia do efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

O Poder Judiciário e o Ministério Público são importantes atores na formação de redes autocompositivas para solução de lesão ou ameaça a direitos discutidos em demandas estruturais. Para além dessa atuação, verificou-se outras medidas que podem ser adotadas no sentido de se alcançar uma tutela judicial mais efetiva, independentemente de norma específica oriunda do anteprojeto de lei sobre o processo estrutural, como i) a criação de base de dados destinadas ao amplo conhecimento de boas práticas estruturais; ii) a consolidação de dados sobre essas demandas e a utilização da tecnologia para facilitar o diálogo e a participação dos grupos interessados nas questões estruturais debatidas na esfera judicial; iii) a alteração da Resolução CNJ n. 125/2010 para abranger expressamente as demandas estruturais, de modo a reforçar que a conciliação e mediação são compatíveis com essas demandas; iv) estabelecer órgão de acompanhamento e apoio aos juízos de primeiro grau na condução do processo

estrutural; criação de varas especializadas em litígios e a interlocução entre o Poder Judiciário e as Universidades. Sem a necessária atuação em rede para solução de problemas estruturais, a proteção aos direitos reivindicados, quando procedentes, não se efetivará, em prejuízo dos cidadãos e da imagem das instituições legitimadas a garantir a concretização das promessas constitucionais.

REFERÊNCIAS

ACYPRESTE, Rafael de; COSTA, Alexandre Bernardino. O direito à moradia achado na rua e o poder judiciário. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, 2019, v. 9.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: *A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Buno Favarão. Brasília: Ipea, 2018.

ARANTES, Rogério. *Ministério Público e política no Brasil*. Editora Sumaré. São Paulo: Idesp, 2002.

ARAGÃO, J. Guilherme de. Dualidade e Unidade de Jurisdição no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Janeiro, 1955.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. 4. edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Manual de mediação judicial*. 6. ed. Brasília/DF: CNJ, 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 5 ago. 2024.

BALDIVIESO, Pablo Enrique Carneiro. O processo estrutural e sua implementação em políticas públicas: reflexões sobre o caso da Serra da Capivara. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

BALLALAI, Luciana Assad Luppi. As audiências concentradas nas varas da infância e da juventude como instrumento de realização de negócios jurídicos processuais. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. Coletivização de demandas e tratamento estrutural. Negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

BITTENCOURT, Márcio Teixeira. As demandas estruturais e o novo marco do saneamento: o

aterro sanitário de Marituba como um litígio de alta complexidade. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da Ação Civil Pública sobre a fila de espera do hospital do Coração do Cariri. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

BOSSONARIO, Leticia Daniele. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários – ACP N. 500422710.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

BRASIL. *Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. *Código de Processo Civil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm. Acesso em 30 out. 2024.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 20 ago.

2024.

BRASIL. *Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao790-2022.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal (Pleno). *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347*. Relator: Min. Marco Aurélio; Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 out. 2023, DJe 19 dez 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Recurso Especial n. 1.854.842 Ceará*. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 4 jun. 2020, DJe 6 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resolução n. 3 de 30 de novembro de 2006*. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/items/4ba21c5c-233a-43a3-bfe5-276a48538a67. Acesso em: 10 ago. 2024.

BROLLO, Silvia Regina Salau. Conciliação e mediação em processos estruturais. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.*). Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

CAFRUNE, Marcelo; KONZEN, Lucas P. Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

CARVALHO NETTO. Menelick de. A contribuição do Direito Achado na Rua para um constitucionalismo democrático. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (org.). *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito como Liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, Editora UnB e OAB Editora, 2021, Volume X.

CONINGHAM, Adriana Sant'Anna. Reflexões sobre o processo coletivo e estrutural a partir do litígio possessório coletivo: uma análise de caso – Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim – Rio Branco-AC. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2024*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf. Acesso em: 7 ago. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de Gestão de Memória. Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário (Proname)*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Manual_de_Gestao_de_Memoria.pdf. Acesso em 30 ago. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portaria Presidência n. 351, de 4 de dezembro de 2023*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5378. Acesso em: 6 ago. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 144 de 25/08/2023*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5233. Acesso em 6 ago. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 18 out. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429. Acesso em 10 out. 2024.

CORREA, Cristina Mendes Bertoncini; GONCALVES, Jéssica. Obstáculos históricos e simbólicos à transformação da cultura de tratamento dos conflitos da sentença em solução consensual no sistema jurídico brasileiro. In: José Sérgio da Silva Cristóvam; Norma Sueli Padilha; Ubaldo Cesar Balthazar. (Org.). *Direito, Estado e Sociedade - Homenagem aos 50 anos do PPGD/UFSC*. 1ed. São Paulo: Matrioska Editora, v. I, p. 293-308, 2022.

COSTA. Alexandre Bernardino; DIEHL. Diego Augusto; LEMOS. Eduardo Xavier; VERAS. Mariana Rodrigues. A trajetória teórica e prática de O Direito Achado na Rua no campo dos Direitos Humanos. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (org.). *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito como Liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, Editora UnB e OAB Editora, 2021, Volume X.

DEVEZAS MURIAS, Mariana. *O direito ao transporte: instrumentos jurídicos para a realização da garantia da mobilidade ao cidadão em uma perspectiva comparada entre Brasil e França*. Séria Estado Empresário. Instituto EDS. Rio de Janeiro, 2021.

DIAS, Daniella S. A. efetividade do direito urbanístico após 20 anos da promuldação da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa / Senado Federal*.Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, ano 47, nº 186 Abril/junho – 2010. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496918/RIL186.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 set. 2024.

DIAS, Reinaldo. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

DIDIER JR., F.; ZANETTI JR., H.; OLIVEIRA, R.A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf . Acesso em: 18 out. 2024.

DINAMARCO, C. R. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. 6. ed. São Paulo:

Malheiros, 2009.

FEENBERG, Andrew. O que é a filosofia da tecnologia?. *In:* NEDER, Ricardo T (Org.). *A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia*. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina / CDS / UnB / Capes, 1ª ed., 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?. *Revista Democracia Viva,* Ibase. n. 18, setembro/outubro de 2003.

FERREIRA, Sergio de Andrêa. O controle de legalidade da Administração Pública pela Justiça Administrativa francesa. *Revista de Direito. PGE-RJ*. Volume 15. Disponível em: https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/1966-volume-15. Acesso em: 29 mai. 2024.

FILHO. Roberto Lyra. Entrevista com Roberto Lyra Filho sobre a criação da Nova Escola Jurídica Brasileira (NAIR), seguida do programa por ele organizado para o Centro de Estudos Dialéticos: O Direito Achado na Rua. Rascunhos inéditos. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (org.). *O Direito Achado na Rua: Introdução ao Direito como Liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, v. X, p. 38, 2021.

FISS, O. *Um novo Processo Civil*. Estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e Sociedade; Coordenação da tradução Carlos Alberto de Salles; tradução Daniel Porto Godinho da Silva, Melina de Medeiros Rós; São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FOLEY, Gláucia. Justiça comunitária. Justiça e democracia muito além dos tribunais. *In:* SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (org.). *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito como Liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, Editora UnB e OAB Editora, Volume X, 2021

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 85. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

FRANCISCO, J. C.; ANDRÉA, G. F. M. (2023). Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. *Revista Do Tribunal Regional Federal Da 3ª Região*, *34*(158), 179–198. Disponível em: https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108. Acesso em: 24 ago. 2024.

FROTA, Henrique Botelho. O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

GAIO, Daniel. O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Os Limites Negociais do Ministério Público nos TACs (ou da interpretação do §1º do art. 1º da Res CNMP n. 179). Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/47/35/61/71/D022981025FB8488760849A8/Limites%20negociais%20do%20MP%20em%20tutela%20coletiva%20-

%20interpretacao%20art%201%20par%201%20Res%20179%20-%20por%20Alexandre%20Gavronski%20para%20Rev%20CNMP.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

GOMES, Cintia Walker Beltrão. Demandas estruturais: uma análise das ações possessórias da Vara Agrária da região de Castanhal – PA. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

GONÇALVES, Rafael Soares. Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/rio-branco/panorama. Acesso em: 10 nov. 2024.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à Justiça e Transformação Digital: um Estudo sobre o Programa Justiça 4.0 e Seu Impacto na Prestação Jurisdicional. *RDP*, Brasília, Volume 19, n. 102, 120-153, abr./jun.2022. https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6512/2694. Acesso em: 10 out. 2024.

JAURIS, Renata Bolzan. A presença de elementos estruturais na ação civil pública de implantação da defensoria pública de Apucarana. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

JESUS, E. M. F.; MARAÑON, E. M. *Construção de artefato tecnológico informacional: uma perspectiva da teoria ator-rede*. XVI Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em ciência da informação, Anais, 2015. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/187631. Acesso em: 26 set. 2024.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 2, 2007.

LAGE, Fernanda de Carvalho. *Manual de Inteligência Artificial no Direito Brasileiro*. Editora JusPodivm, 1ª ed., 2021.

LAGRASTA, Valéria Ferioli. Estratégias para a solução pacífica dos interesses de conflitos. In: CURY, Augusto (org.). *Soluções pacíficas de conflitos: para um Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o social*. Salvador: EDUFBA, EDUSC, 2012.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*; tradução de Ivone C. Benedetti; revisão de tradução Jesus de Paula Assis. São Paulo. Editora UNESP, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política: O direio à cidade II*. Tradução Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2. ed. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2016.

LEITÃO, Emiliano Zapata de Miranda. Demanda estrutural: estudo de caso da Praia do Jacaré em João Pessoa – PB. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília, Enfam*, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros e; SOUZA, Maria José Andrade de. Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico. Brasília*: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

MACHADO, Antonio Alberto. Novos paradigmas para a teoria do Direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (org.). *O Direito Achado na Rua: Introdução ao Direito como Liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, v. X, p. 38, 2021.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira,1993.

MALVEZZI, C.D; NASCIMENTO, J.L. A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersetorialidade nas políticas públicas. *Interface (Botucatu*). 24: e190341, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/Interface.190341. Acesso em 8 nov. 2024.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

MENEZES FILHO, Anastácio Lima de. *Os paradigmas da posse e da propriedade privada e sua influência na formação territorial do Acre: Do seringal ao latifúndio*. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição). Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/50321/1/AnastacioLimaDeMenezesFilho_TESE.pdf. Acesso em: 04 nov. 2024.

MPAC. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE. *MPAC ajuíza ação civil pública para que o Estado do Acre adote ações imediatas no combate a incêndios florestais*. Publicado em 21 set 2024. https://www.mpac.mp.br/mpac-ajuiza-acao-civil-publica-para-que-o-estado-do-acre-adote-acoes-imediatas-no-combate-a-incendios-florestais/ Acesso em: 17 dez. 2024.

NASCIMENTO, Maria Penha Sousa; RIBEIRO, Olívia Maria Alves. Habilidades e atitudes socioafetivas na condução das audiências telepresenciais de conciliação e de mediação. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Ano 2, n. 2, p. 73-103, maio 2022. Disponível em: https://esjud.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/revista-ano-02-edicao-02.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

OLIVEIRA, G. B. Diálogos, marcas e conexões: o método em Teoria Ator-Rede. *Revista IGT na Rede*, v. 13, nº 25, 2016. p. 186 – 202. Disponível em https://igt.psc.br/ojs3/index.php/IGTnaRede/article/view/491. Acesso em: 10 jul. 2024.

PEDROSA, Juliana Mendes. As demandas estruturais no âmbito do Cejusc: estudo de caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social na Comarca de Itabira – Projeto Mãos Dadas do TJMG. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam.* Brasília, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

PEREIRA, Alvaro; In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, 2019, v. 9.

PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios contemporâneos da justiça administrativa na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n.1, p.167-205, jan./abr. 2017.

PIMENTEL, Luís Roberto de Oliveira. *Negociação e Mediação: conflitos difusos e coletivos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

PLATÃO. *A República*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo : Martin Claret Ltda, 2006.

RIBEIRO, Darcy. *Universidade para quê?*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

ROSÁRIO, Suziany Venâncio do. *O uso de inteligência artificial no Poder Judiciário Brasileiro e os aspectos éticos: Uma Análise do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Sabiá*. Dissertação (Mestrado em Direito Estado e Constituição). Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.unb.br/jspui/bitstream/10482/51339/1/SuzianyVenancioDoRosario_DISSERT.pdf. Acesso em: 03 nov. 2024.

SADEK, Maria Tereza. *Cidadania e ministério público*. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., et al. Justiça e cidadania no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein,

2009. pp. 3-22.

SANTOS, Anderson Avelino de Oliveira. Participação popular no planejamento urbano e a efetividade do direito à cidade sustentável: A contribuição de Philip Pettit e Jürgen Habermas. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*. Edição 16, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico.* Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

SCHVARSBERG, Benny; SILVA, Camila Maia Dias; PEDROSA, Flávia. O direito urbanístico achado nas ruas brasileiras. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, 2019.

SENADO FEDERAL. *Ato do Presidente n. 3, de 2024*. Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. Boletim Administrativo do Senado Federal, nº 9244, seção 1, de 12 de abril de 2024, p. 1.

SENADO FEDERAL. *Comissão de juristas aprova anteprojeto de lei sobre processo estrutural*. Agência Senado. Publicado em 31.10.2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/31/comissao-de-juristas-aprova-anteprojeto-de-lei-sobre-processo-estrutural. Acesso em: 31 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2010.

SILVA, Sandra Maria Correia da. Amicus curiae e o princípio do contraditório nas demandas estruturais. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade : casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília*, Enfam, 2022. Vários autores. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/. Acesso em: 18 out.2024.

TAYLOR, Matthew. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, 2009.

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n. 0023593-76.2008.8.01.0001*. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: Cerâmica Nascimento Ltda., Imobiliária Fortaleza Ltda. e município de Rio Branco – Acre. Sentença publicada na página 64/67 do Diário da Justiça Eletrônico em 12.05.2016(a).

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n. 0011566-61.2008.8.01.0001*. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: Terra Empreendimentos ImobiliáriosLtda., Instituto do Meio Ambiente do Acre – IMAC, Luiz Ângelo da Silva, município de Rio Branco e VT Empreendimentos Imobiliários Ltda. Sentença publicada na página 28/31do Diário da Justiça Eletrônico em 14.07.2016(b).

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n. 0007415-*

81.2010.8.01.0001. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: Gladson Augusto Silva Menezes,Debora Lopes Dantas Menezes, município de Rio Branco, Instituto do Meio Ambiente do Acre e estado do Acre. Sentença publicada na página na página 64/67 do Diário da Justiça Eletrônico em 12/05/2016 (c).

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n. 0023657-86.2008.8.01.0001*. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: João Ribeiro do Nascimento, Rio Imobiliária e município de Rio Branco. Sentença publicada na página 31/32 do Diário da Justiça Eletrônico em 20.01.2011(a).

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n. 0019903-39.2008.8.01.0001*. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: Ildefonso de Sousa Menezes, Imobiliária Fortaleza Ltda. e município de Rio Branco – Acre. Sentença publicada na página 32/35 do Diário da Justiça Eletrônico em 07.01.2011(b).

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n. 0018907-07.2009.8.01.0001*. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: José Bernardo da Silva, Cardoso & Rodrigues ME (Imobiliária Cardoso), Arlumício da Silva Cardoso, município de Rio Branco, Instituto do Meio Ambiente do Acre – IMAC e Estado do Acre. Sentença publicada na página 21/32 do Diário da Justiça Eletrônico em 20.01.2011(c).

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre. Primeira Vara da Fazenda Pública. *Processo n 0021468-67.2010.8.01.0001*. Autor: Ministério Público do estado do Acre. Réus: Otaniel Matias Afonso, Daniela MatiasAfonso, Rafaela Matias Afonso, Eduardo Geraldo Machado Monnerat, município de Rio Branco, Instituto do Meio Ambiente do Acre IMAC e Estado do Acre. Sentença publicada na página 104/105 do Diário da Justiça Eletrônico em 28/11/2014.

TJAC. Tribunal de Justiça do Acre (Segunda Câmara Cível). Apelação Cível n. *0023593-76.2008.8.01.0001*. Ementa: Apelação Civil. Ação Civil Pública. Parcelamento do solo. Loteamento irregular. Responsabilidade subsidiária do Município. Art. 40 da Lei n. 6.766/79. Omissão. Dever do Poder Público. Ausência de vulneração do princípio da independência dos poderes. Inexistência de óbices orçamentários. Reafirmação da jurisprudência da 2ª Câmara Cível. Recurso desprovido. 1. Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual com vistas à regularização do Loteamento Antônio Macedo, cujos pedidos foram julgados parcialmente procedentes, resultando na responsabilização subsidiária do Município de Rio Branco em realizar obras de infraestrutura, caso as rés loteadoras não as executem no prazo de vinte e quatro meses, com prioridade para aquelas destinadas a evitar danos ao meio ambiente.2. O *busilis* recursal abrange os seguintes temas: a) desacerto na interpretação do art. 40 da Lei n. 6.766/79; b) insidicabilidade judicial do mérito do ato administrativo; e c) óbices de ordem orçamentária.3. Todavia, a responsabilidade subsidiária do ente municipal é perfeitamente harmônica com as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal, exsurgindo um poder-dever de agir conferido ao Poder Público diante da omissão do loteador em implantar a estrutura básica do loteamento, sem que tal implique em ofensa ao princípio da separação de poderes ou encontre restrições em eventuais limitações orçamentárias. 4. Reafirmação da jurisprudência da 2ª Câmara Cível (apelação cível n.0016393-18.2008.8.01.0001).5. Recurso Desprovido. Relator: Des. Roberto Barros. Diário da Justiça Eletrônico nº 5.969, p. 7/9 de 22/09/2017.

VARGAS, Eduardo Viana (org. e introdução). Gabriel Tarde e a diferença infinitesimal. *In:* TARDE, *Gabriel. Monadologia e sociologia e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2007. Disponível em: https://pedropeixotoferreira.files.wordpress.com/2014/03/tarde-gabriel-monadologia-e-sociologia.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo.* v. 284/2018, p. 333-369, out./2018.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, 2011.

WATANABE, Kazuo. Estratégias para a solução pacífica dos interesses de conflitos. In: *Soluções Pacíficas de Conflitos: para um Brasil Moderno*. In: CURY, Augusto (org.). Rio de Janeiro: Forense, 2019.